



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобами граждан Н.И.Гришиной, Н.З.Гулордавы и других

город Санкт-Петербург

28 января 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

с участием представителя гражданки Н.З.Гулордавы – адвоката Т.Л.Гончаровой, представителя гражданина В.С.Кайзера – адвоката Н.А.Озовой, представителя граждан Д.А.Дибцева, Н.П.Мирошниченко и Г.М.Покрышко – адвоката О.Г.Подоплеловой, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Н.И.Гришиной, Н.З.Гулордавы, Д.А.Дибцева, В.К.Испандиярова, В.С.Кайзера, А.А.Крук, В.В.Кукановой, В.П.Левченко, М.А.Марьиной, Н.П.Мирошниченко, О.А.Наумовой, Г.М.Покрышко, С.Г.Пруидзе и И.Н.Семакиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по ним в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.А.Сивицкого, объяснения представителей сторон и выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – С.А.Бочкарева, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – И.А.Сорокина, от Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии – А.И.Бутовецкого, от администрации Краснодарского края – Р.С.Лузинова, от Общероссийской общественной организации «Союз садоводов России» – Д.З.Хакимовой, от Общероссийской

общественной организации «Всероссийское общество охраны природы» – Т.В.Злотниковой, а также выступления – в связи с подготовкой заключений по делу – Л.Ю.Михеевой (федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Исследовательский центр частного права имени С.С.Алексеева при Президенте Российской Федерации»), С.А.Синицына (федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»), Е.В.Виноградовой (федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт государства и права Российской академии наук»), Г.А.Волкова (юридический факультет федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»), исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Граждане В.К.Испандияров, В.С.Кайзер, М.А.Марьина и О.А.Наумова оспаривают конституционность статьи 209 ГК Российской Федерации, предусматривающей, в частности, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом (пункт 1); собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом (пункт 2). Также они оспаривают конституционность части 5 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»,

устанавливающей, что государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости (далее также – ЕГРН) является единственным доказательством существования зарегистрированного права; зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

Граждане Н.И.Гришина, Н.З.Гулордава, Д.А.Дибцев, А.А.Крук, В.В.Куканова, В.П.Левченко, Н.П.Мирошниченко, Г.М.Покрышко, С.Г.Пруидзе и И.Н.Семакина оспаривают конституционность статьи 304 ГК Российской Федерации, согласно которой собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения, а Н.З.Гулордава, кроме того, оспаривает конституционность статьи 12 данного Кодекса о способах защиты гражданских прав и абзаца четвертого пункта 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

1.1. Решением Адлерского районного суда города Сочи Краснодарского края от 27 июня 2022 года по иску прокурора города Сочи признано отсутствующим право собственности Н.З.Гулордавы на земельный участок в садоводческом (дачном) товариществе, приобретенный ею в 2018 году по договору купли-продажи. Судом установлено, что участок был образован частично в границах земель Сочинского национального парка, находящихся в собственности Российской Федерации, а наличие записи о государственной регистрации права собственности заявительницы, соответственно, нарушает право собственности Российской Федерации. С решением согласились суды вышестоящих инстанций. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2023 года, с которым согласился заместитель Председателя того же суда (письмо от 28 сентября 2023 года), отказано в передаче кассационной жалобы Н.З.Гулордавы для

рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Решением Приморского районного суда города Новороссийска Краснодарского края от 28 июня 2023 года по иску Азово-Черноморского межрайонного природоохранного прокурора признано отсутствующим право собственности В.К.Испандиярова на земельный участок в земельном массиве, предоставленном дачному некоммерческому товариществу, приобретенный им в 2021 году по договору купли-продажи. При рассмотрении дела установлено, что постановление администрации муниципального образования, на основании которого в 2009 году участок, впоследствии приобретенный В.К.Испандияровым, был сформирован и предоставлен его первоначальному приобретателю, в 2010 году было отменено ею же как противоречащее закону; в том же году было зарегистрировано право собственности Российской Федерации на земельный участок, относящийся к землям лесного фонда в составе Шесхарисского участкового лесничества Новороссийского лесничества, границы которого частично пересекал указанный земельный участок. Суд пришел к выводу, что государственный кадастровый учет земельного участка и государственная регистрация права собственности заявителя произведены в отсутствие законных прав его первоначальному приобретателю, а наличие записи о государственной регистрации права собственности заявителя, соответственно, нарушает право собственности Российской Федерации. С решением согласились суды вышестоящих инстанций. Определением от 15 мая 2024 года судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы В.К.Испандиярова для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Решением Хостинского районного суда города Сочи Краснодарского края от 21 декабря 2022 года по иску Сочинского межрайонного природоохранного прокурора признано отсутствующим право собственности

В.С.Кайзера на земельный участок в земельном массиве, выделенном садоводческому некоммерческому товариществу, приобретенный им в 2020 году по договору купли-продажи. Судом установлено, что участок был образован частично в границах земель Сочинского национального парка, находящихся в собственности Российской Федерации, а наличие записи о государственной регистрации права собственности заявителя, соответственно, нарушает право собственности Российской Федерации. С решением согласились суды вышестоящих инстанций. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 февраля 2024 года отказано в передаче кассационной жалобы В.С.Кайзера для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Решением Адлерского районного суда города Сочи Краснодарского края от 28 февраля 2023 года по иску заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи признано отсутствующим право собственности М.А.Марьиной на земельные участки, сформированные в результате раздела приобретенного ею в 2021 году по договору купли-продажи земельного участка с видом разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства». Судом установлено, что законные основания для государственной регистрации права собственности первоначального приобретателя земельного участка отсутствовали, участок был образован полностью в границах земель Сочинского национального парка, находящихся в собственности Российской Федерации, а наличие записи о государственной регистрации права собственности заявительницы, соответственно, нарушает право собственности Российской Федерации. С решением согласились суды вышестоящих инстанций. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2024 года отказано в передаче кассационной жалобы М.А.Марьиной для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Решением Хостинского районного суда города Сочи Краснодарского края от 30 ноября 2022 года по иску заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи признано отсутствующим право собственности О.А.Наумовой на земельный участок в земельном массиве, выделенном садоводческому некоммерческому товариществу, приобретенный ею в 2019 году по договору купли-продажи. Судом установлено, что участок был образован частично в границах земель Сочинского национального парка, находящихся в собственности Российской Федерации, а наличие записи о государственной регистрации права собственности заявительницы, соответственно, нарушает право собственности Российской Федерации. В удовлетворении встречных исковых требований к Российской Федерации в лице территориального управления Росимущества о признании добросовестным приобретателем отказано. С решением согласились суды вышестоящих инстанций. Определением от 27 декабря 2023 года судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы О.А.Наумовой для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

1.2. По результатам прокурорской проверки, в ходе которой выявлены нарушения законодательства, Сочинский межрайонный природоохранный прокурор обратился в Хостинский районный суд города Сочи Краснодарского края с исками к Н.И.Гришиной, Д.А.Дибцеву, А.А.Крук, В.В.Кукановой, В.П.Левченко, Н.П.Мирошниченко, Г.М.Покрышко, С.Г.Пруидзе и И.Н.Семакиной в защиту интересов Российской Федерации, в частности о признании отсутствующими их прав собственности, возникших на основании договора купли-продажи, или прав пожизненного наследуемого владения на земельные участки. Данные участки были образованы из земельного массива, переданного государственным актом от 5 июня 1991 года в постоянное (бессрочное) пользование производственно-хозяйственной фирме «Импэксервис» (прежнее название – «Сочинское бюро

товарных экспертиз») для коллективного садоводства работников, и распределены, по утверждению заявителей, между членами садоводческого некоммерческого товарищества «Меркурий», в связи с чем им впоследствии были выданы документы о праве пожизненного наследуемого владения.

Суд иски удовлетворил, в удовлетворении же встречных исковых требований к Российской Федерации в лице территориального управления Росимущества, в частности об устранении препятствий в уточнении границ земельного участка и государственной регистрации права собственности, о признании права Российской Федерации отсутствующим и о признании заявителей добросовестными приобретателями, отказал (решения по делу Н.И.Гришиной от 12 декабря 2022 года, по делу Д.А.Дибцева от 26 декабря 2022 года, по делу А.А.Крук от 26 декабря 2022 года, по делу В.В.Кукановой от 12 декабря 2022 года, по делу В.П.Левченко от 29 декабря 2022 года, по делу Н.П.Мирошниченко от 27 декабря 2022 года, по делу Г.М.Покрышко от 22 декабря 2022 года, по делу С.Г.Пруидзе от 27 декабря 2022 года и по делу И.Н.Семакиной от 26 декабря 2022 года), с чем согласились суды вышестоящих инстанций. Определениями судей Верховного Суда Российской Федерации заявителям отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. С этими определениями согласился заместитель Председателя того же суда (И.Н.Семакиной кассационная жалоба, адресованная заместителю Председателя Верховного Суда Российской Федерации, возвращена в связи с пропуском срока на кассационное обжалование, в восстановлении которого впоследствии ей было отказано).

Удовлетворяя исковые требования, суды пришли к выводу о наличии нарушений, касающихся порядка предоставления спорных земельных участков. В том числе было указано, что предоставление земельных участков в границах национальных парков для организации коллективного садоводства в соответствующий период допускалось только после изъятия

этих земель на основании специального распоряжения Совета Министров РСФСР, однако сведений о таком изъятии в отношении спорных земель представлено не было. Суды, в частности, ссылались как на носящее обязательный (а в случаях, когда иск был предъявлен к участнику спора, имевшего место в 2015 году, преюдициальный) характер судебное постановление, вынесенное в 2015 году по иску ряда членов садоводческого некоммерческого товарищества «Меркурий», в том числе Н.И.Гришиной, А.А.Крук, В.В.Кукановой, В.П.Левченко, Н.П.Мирошниченко, Г.М.Покрышко, С.Г.Пруидзе и И.Н.Семакиной, направленному на устранение имевшейся, по их мнению, кадастровой ошибки, связанной со сведениями об участке, находящемся в публичной собственности; рассматривая данный спор, суд пришел к выводу, что территория ведения садоводства членами этого товарищества полностью входит в состав границ Сочинского национального парка, данная территория ведения садоводства никогда на местности не обозначалась.

В судебных решениях, вынесенных по делам заявителей, указывалось также на иные обстоятельства, свидетельствующие о незаконности возникновения (оформления) их прав или прав их правопродшественников на соответствующие земельные участки, в том числе ставящие под сомнение достоверность документов, на основании которых была осуществлена государственная регистрация прав или кадастровый учет земельных участков. В ряде решений также отмечалось, что спорные участки не застроены, не огорожены, покрыты лесной растительностью, доступны для беспрепятственного посещения неограниченному кругу лиц, фактически не осваиваются.

1.3. По мнению В.К.Испандиярова, В.С.Кайзера, М.А.Марьиной и О.А.Наумовой, статья 209 ГК Российской Федерации и часть 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» противоречат Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 35 (части 1 и 2) и 40, в той мере, в какой указание в государственном кадастре

недвижимости характерных точек границ земельного участка – при наличии государственной регистрации права собственности на него – не является согласно сложившейся судебной практике доказательством владения собственником земельным участком и не гарантирует предусмотренной Конституцией Российской Федерации защиты частной собственности на землю в случае предъявления иска о признании права собственности отсутствующим.

Статья 209 ГК Российской Федерации, определяя содержание права собственности, конкретизирует конституционные положения о свободе экономической деятельности, о праве иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 8, часть 1; статья 34, часть 1; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Будучи направленными на защиту прав собственника, ее положения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права В.К.Испандиярова, В.С.Кайзера, М.А.Марьиной и О.А.Наумовой. Соответственно, производство по настоящему делу в части проверки конституционности статьи 209 ГК Российской Федерации подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

По мнению Н.И.Гришиной, Д.А.Дибцева, А.А.Крук, В.В.Кукановой, В.П.Левченко, Н.П.Мирошниченко, Г.М.Покрышко, С.Г.Пруидзе и И.Н.Семакиной, статья 304 ГК Российской Федерации не соответствует статьям 8 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 35 (части 1 и 3), 36 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она допускает признание права собственности и права пожизненного наследуемого владения на земельный участок отсутствующими по иску в защиту интересов публично-правового образования к гражданину ввиду нарушения самими органами

государственной власти порядка предоставления этих прав, без учета добросовестности гражданина.

По мнению Н.З.Гулордавы, статьи 12 и 304 ГК Российской Федерации не соответствуют статьям 35 (части 1–3), 46 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку они позволяют произвольно использовать иск о признании права отсутствующим, лишая граждан зарегистрированного за ними в ЕГРН права собственности на земельные участки. Тем же конституционным предписанием, как полагает заявительница, противоречит абзац четвертый пункта 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22. Однако, поскольку в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» такого рода акты толкования закона не могут выступать самостоятельным предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации, в этой части производство по жалобе Н.З.Гулордавы не осуществляется, что не препятствует учету этого и иных разъяснений, данных в названном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, при рассмотрении настоящего дела.

1.4. Как следует из судебных решений по делам заявителей, в ряде случаев требование о признании зарегистрированного права отсутствующим связывалось не с проведенной государственной регистрацией права на земельный участок, а с наличием на этот участок ранее возникшего права, сведения о котором были внесены в ЕГРН, притом что сам участок в кадастре недвижимости значится как ранее учтенный.

Согласно части 1 статьи 69 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с

ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в ЕГРН; государственная регистрация таких прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей. При этом согласно части 3 той же статьи государственная регистрация прав на такие объекты недвижимости в ЕГРН обязательна при государственной регистрации перехода таких прав, их ограничения и обременения или в случае совершения после дня вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» сделок с указанными объектами недвижимости, если иное не установлено Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости», а со дня вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – также при внесении сведений о таких объектах недвижимости как о ранее учтенных в ЕГРН в случае, если с заявлением о внесении сведений о соответствующем объекте недвижимости как о ранее учтенном обратился правообладатель объекта недвижимости, что, однако, не означало исключения из ЕГРН сведений, ранее внесенных вне процедуры государственной регистрации прав.

Часть 4 той же статьи предусматривает, что технический учет или государственный учет объектов недвижимости, в том числе осуществленные в установленном законодательством Российской Федерации порядке до дня вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», признается юридически действительным и такие объекты считаются ранее учтенными объектами недвижимого имущества; объекты недвижимости, государственный кадастровый учет или государственный учет, в том числе технический учет, которых не осуществлен, но права на которые зарегистрированы в ЕГРН и не прекращены и которым присвоены органом регистрации прав условные номера в порядке, установленном в соответствии с Федеральным законом «О

государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», также считаются ранее учтенными объектами недвижимости.

Соответственно, часть 1 статьи 69 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» признает действительность ранее возникших прав вне зависимости от отражения сведений о них в ЕГРН. Это подтверждается и пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которому государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие (а в указанных в абзаце втором данного пункта случаях – и после введения в действие) Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В связи с этим, поскольку, как следует из судебных решений по делам заявителей и дополнительно полученных материалов, требование о признании права отсутствующим было связано с отражением сведений о нем в ЕГРН применительно к ранее учтенному участку, именно такие обстоятельства рассматриваются в настоящем Постановлении наряду со случаями осуществленной государственной регистрации права.

1.5. Из судебных решений по делам заявителей следует, что во всех этих делах требование о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок отсутствующим (далее также – признание зарегистрированного права отсутствующим) было связано с его нахождением в границах Сочинского национального парка, который в действующем правовом регулировании является особо охраняемой природной территорией федерального значения, либо (в деле В.К.Испандиярова) на землях лесного фонда.

Хотя заявителями оспаривается конституционность норм, имеющих универсальный гражданско-правовой характер и не предусматривающих специфики регулируемых ими общественных отношений применительно к такого рода территориям (землям, земельным участкам), Конституционный Суд Российской Федерации, определяя предмет рассмотрения по делу в порядке конкретного нормоконтроля, связан не только предметом, указанным в жалобе, и тем, конституционность какой части акта подвергается сомнению (часть третья статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), но и самой природой этой формы нормоконтроля, в силу которой он не может абстрагироваться от тех особенностей содержания имевших место в конкретных делах правоотношений, которые обусловлены оспариваемыми нормами и иными положениями, подлежащими применению в этих делах. Эти особенности в определенных случаях могут иметь значение как в качестве фактора, влияющего на официальное и иное толкование и на формирование правоприменительной практики, с учетом оценки которых принимается решение по делу (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), так и в качестве обстоятельства, предопределяющего возможность иных конституционно значимых выводов относительно искомого баланса конституционных ценностей, чем в правоотношениях, не осложненных этими особенностями.

В частности, применительно к требованию о признании отсутствующим зарегистрированного права на земельный участок, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо земель лесного фонда, неизбежно наличие особенностей этого баланса, обусловленных спецификой правового режима соответствующих территорий и категорий земель.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации не предопределяет настоящим Постановлением вывод о принадлежности

спорных земельных участков в конкретных делах к землям особо охраняемых природных территорий федерального значения или лесного фонда или к территории с аналогичным указанному – согласно существовавшему на момент предоставления участка правовому регулированию – статусом, в том числе ввиду возможного изменения границ соответствующих территорий с момента предоставления участка и до рассмотрения требования о признании отсутствующим права на него. Этот вопрос разрешается судами при рассмотрении соответствующих споров с учетом фактических обстоятельств конкретных дел.

По указанным основаниям, определяющим предмет рассмотрения по делу при осуществлении конкретного нормоконтроля, Конституционный Суд Российской Федерации также исходит из того, что, поскольку в делах заявителей предметом спора были права на земельные участки, предоставленные гражданам для ведения садоводства, огородничества или для иных личных нужд, оспариваемые законоположения составляют предмет рассмотрения именно применительно к таким земельным участкам.

1.6. Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» статьи 12 и 304 ГК Российской Федерации и часть 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании разрешается заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, в связи с его нахождением частично или полностью в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо земель лесного фонда.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2) и гарантируются право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, а также охрана собственности законом и ее защита судом (статья 35, части 1 и 2; статья 46, часть 1).

Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9, часть 2, Конституции Российской Федерации). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал важность обеспечения правовой определенности, стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, поддержания как можно более высокого уровня взаимного доверия между субъектами экономической деятельности и создания необходимых условий для эффективной защиты гарантированного статьей 35 Конституции Российской Федерации права собственности и иных имущественных прав (постановления от 14 мая 2012 года № 11-П, от 21 мая 2021 года № 20-П, от 26 апреля 2023 года № 21-П и др.).

С учетом конституционного принципа использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1, Конституции Российской Федерации), интерес в нахождении определенных земель (земельных участков) в публичной собственности выходит за пределы сугубо экономического. Законодатель, развивая данное конституционное предписание, закрепил в числе принципов земельного законодательства

принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подпункт 11 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации). Это согласуется с предписаниями статьи 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации о том, что в России создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Таким образом, поскольку земля является особого рода недвижимостью, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 2317-О, от 8 декабря 2015 года № 2742-О и др.).

3. Провозглашая в преамбуле цель обеспечить благополучие нынешнего и будущих поколений, Конституция Российской Федерации закрепляет взаимообусловленные право каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42) и обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58), предопределяя один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных (общественных) интересов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П и от 29 сентября 2021 года № 42-П). Правовые основы государственной политики в этой сфере должны определяться так, чтобы

через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П и др.).

К землям, имеющим исключительное значение для государства и общества и подлежащим особой защите, относятся земли особо охраняемых природных территорий. Появление и юридическое оформление правового режима территорий, которые сегодня имеют статус особо охраняемых, сопряжено с необходимостью охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Хрупкость природных систем и объектов перед антропогенным воздействием и климатическими изменениями обуславливает принятие государством мер, направленных на предотвращение (ограничение) вмешательства человека в природные процессы, на сохранение и восстановление биологического разнообразия.

Статус особо охраняемых природных территорий федерального значения дополнительно подчеркивает их значимость. Представляя собой, как правило, взаимосвязанные экосистемы, они требуют проведения комплексных защитных мероприятий на всей своей территории, что предполагает исключение или ограничение человеческой деятельности (включая проживание граждан и иное освоение ими земельных участков в личных целях), которая может стать неоправданным вмешательством, разрушающим природные связи и компоненты таких систем. Полное или частичное изъятие из хозяйственного использования отдельных природных комплексов или объектов является, таким образом, важным и в некоторых случаях единственно возможным средством сохранения природы России как национального достояния ее нынешнего и будущих поколений и согласуется

с конституционными основами ее экономической системы, включая признание права частной собственности на землю и возможность его ограничения для общего блага.

В настоящее время на защиту соответствующих природных комплексов (объектов) направлены, в частности, положения Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», главы XVII Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 10 статьи 85 данного Кодекса о том, что в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое, в частности природоохранное, значение; такие участки используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 данного Кодекса (т.е. фактически в соответствии с упомянутой главой XVII).

3.1. Подпунктом 1 пункта 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, а также пунктом 2 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» установлено, что земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников и национальных парков, изъяты из оборота, находятся в федеральной собственности и отчуждению в частную собственность не подлежат, за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков.

Пунктом 3 статьи 129 ГК Российской Федерации предусмотрено, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Таким образом, если земельный участок в силу закона может находиться лишь в публичной собственности, возникновение права частной собственности на этот участок невозможно независимо от способа приобретения (путем предоставления органом публичной власти, по сделке, в силу приобретательной давности и т.п.).

Говоря о защите прав добросовестных приобретателей, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что такая защита основана на статье 35 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 45 и 46. Конституционная цель таких гарантий состоит в том, чтобы обеспечить добросовестным приобретателям юридическую возможность обладания имуществом. Между тем эта возможность подлежит обеспечению лишь в отношении имущества, на которое может быть установлено субъективное право частной собственности. Следовательно, если спорный земельный участок может находиться только в федеральной собственности, между публично-правовым субъектом и частным лицом, за которым зарегистрировано право на земельный участок, не возникает спорного материального правоотношения, аналогичного спору по поводу иных земельных участков, где публичному собственнику противопоставлен субъект, который, по крайней мере потенциально, может быть обладателем соответствующих прав на них.

В ситуации, когда, вопреки положениям об изъятии земельных участков в границах особо охраняемой природной территории федерального значения из оборота (в частности, о невозможности их предоставления гражданам на праве собственности или ином вещном праве), за гражданином было зарегистрировано или учтено как ранее возникшее вещное право, статьи 2, 18, 35 и 36 Конституции Российской Федерации не могут рассматриваться в качестве обязывающих к тому, чтобы выход из этой ситуации состоял в сохранении за гражданином права на земельный участок с предоставлением всех или существенной части возможностей по его использованию, так как реализация частного интереса лица может вступить в непреодолимое противоречие с интересами общего блага, нарушая тем самым положения статей 17 (часть 3) и 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации о недопустимости осуществления прав с нарушением прав других лиц и об экономической и социальной солидарности.

Более того, по существу, в этой ситуации в любом случае отсутствует возможность использования земельного участка в соответствии с тем формальным видом разрешенного использования, который был определен ему без учета принадлежности к определенной категории земель. В таком случае, как следует из части 7 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, разрешенное использование земельных участков, расположенных в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, определяется положением о ней в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях, что, как правило, существенным образом ограничивает возможность использования – в том числе для удовлетворения личных нужд граждан – земельного участка.

Право собственности на земельный участок, расположенный в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, таким образом, фактически может оказаться ограниченным настолько, что нахождение участка в частной собственности теряет всякий практический и экономический смысл. В частности, когда органам публичной власти стала известна такая коллизия в правовом режиме земельного участка, гражданин, сведения о праве которого отражены в ЕГРН, не может рассчитывать на получение от уполномоченного органа уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке (статья 51<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации).

3.2. Соответственно, по общему правилу, не имеет правовых, в том числе конституционных, оснований государственная регистрация за гражданином или отражение в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права собственности или иного вещного права на земельный участок, который находится в границах особо охраняемой природной территории федерального значения и в силу этого может находиться только в

федеральной государственной собственности. Из этого следует, что для удовлетворения заявленного в защиту интересов Российской Федерации требования о признании зарегистрированного за гражданином или учтенного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на участок отсутствующим достаточно установления нахождения участка в границах такой территории.

Не является основанием для иного вывода и то обстоятельство, что согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» в границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников (абзац второй пункта 2 статьи 12) и проживание граждан на территории национального парка (например, пункт 1 статьи 15). Такое регулирование связано прежде всего со сложившимся на момент формирования границ национального парка режимом законных проживания и жизнедеятельности граждан лишь на отдельных его территориях.

Так, статья 3<sup>1</sup> Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает, что населенные пункты могут быть включены в состав особо охраняемых природных территорий без изъятия расположенных на их территориях земельных участков и иной недвижимости у правообладателей (за исключением государственных природных заповедников), если это не противоречит режиму особой охраны соответствующей категории особо охраняемых природных территорий, а оборот земельных участков на территории населенного пункта, включенного в состав особо охраняемой природной территории федерального или регионального значения, не ограничивается; такие участки могут находиться по основаниям, предусмотренным законом, в собственности Российской Федерации и ее субъектов, муниципальной собственности, собственности граждан или юридических лиц либо относиться к участкам, государственная собственность на которые не разграничена (пункты 1 и 2). Пункт 4 той же статьи уточняет, что данные правила не действуют в отношении особо

охраняемых природных территорий, полностью расположенных на территории населенного пункта, а если особо охраняемая природная территория расположена на территории населенного пункта частично – в отношении той ее части, которая расположена в границах населенного пункта.

Дифференциация законодателем оборотоспособности земельных участков в зависимости от того, включается ли населенный пункт в границы особо охраняемых природных территорий либо же особо охраняемая природная территория полностью или частично расположена в границах населенного пункта, объясняется тем, что в первом случае иное решение вопроса вело бы фактически к невозможности нормального функционирования населенного пункта.

С точки зрения предмета настоящего Постановления положения статьи 3<sup>1</sup> Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» предполагают, что в отношении зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок на территории населенного пункта, полностью включенного в состав особо охраняемой природной территории федерального значения, основанием для удовлетворения требования о признании права отсутствующим не может являться само по себе нахождение земельного участка в границах особо охраняемой природной территории.

3.3. Возможна, как следует в том числе из судебных решений по делам ряда заявителей, ситуация, когда земельный участок, требование о признании зарегистрированного права на который отсутствующим заявлено, находится в границах особо охраняемой природной территории федерального значения лишь частично. В том случае, если остальная (находящаяся за пределами этих границ) его часть в силу действующего регулирования (например, в силу предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства) не может использоваться в

соответствии с установленным видом его разрешенного использования, это лишает практического смысла ее сохранение на праве собственности или ином вещном праве за гражданином.

Если же остальная часть земельного участка в силу действующего правового регулирования может использоваться в соответствии с установленным видом его разрешенного использования, то по смыслу статей 2, 18, 35 (части 1 и 2), 36 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не может исключаться принятие судом решения, позволяющего сохранить за гражданином, при наличии соответствующего волеизъявления последнего, право на эту его часть. В указанном случае заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на такой земельный участок подлежит удовлетворению по основанию принадлежности участка к особо охраняемой природной территории федерального значения только в отношении той его части, которая находится в границах особо охраняемой природной территории, при учете судом фактических обстоятельств и положений земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации недвижимости.

3.4. Границы особо охраняемых природных территорий со временем могут меняться. В частности, изменение может произойти в период с момента предоставления земельного участка до рассмотрения иска о признании зарегистрированного права на него отсутствующим.

Если такое изменение состояло в том, что на момент предоставления участка он находился в составе особо охраняемой природной территории федерального значения, а в последующем в силу изменения ее границ перестал к ней относиться, то правовые позиции о достаточности факта нахождения участка в границах особо охраняемой природной территории для признания права на него отсутствующим должны применяться с учетом этого обстоятельства.

Не исключена такая причинно-следственная связь между незаконным предоставлением участка и последующим исключением его из границ особо охраняемой природной территории федерального значения, когда именно предоставление земельного участка частному лицу повлекло уменьшение особо охраняемой природной территории при отсутствии к тому фактических и юридических предпосылок, связанных с целями создания указанной территории. В этом случае баланс конституционных ценностей в наибольшей степени будет обеспечен, когда суд при установлении таких обстоятельств будет принимать решение, как если бы соответствующий участок относился к особо охраняемой природной территории.

4. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, требований сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов и необходимости рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), – представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является как таковой федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование (постановления от 9 января 1998 года № 1-П, от 7 июня 2000 года № 10-П, от 21 апреля 2020 года № 19-П и от 22 сентября 2023 года № 45-П; определения от 27 июня 2000 года № 92-О, от 3 февраля 2010 года № 238-О-О и от 15 января 2015 года № 5-О).

Часть 1 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации (вступил в силу с 1 января 2007 года) и действующая с 8 декабря 2006 года статья 3

Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (с учетом последующих изменений, внесенных в названную статью) устанавливают, что в федеральной собственности находятся как лесные участки в составе земель лесного фонда, так и земли лесного фонда в целом.

Как следует из положений действующей с 10 августа 2008 года части 2 статьи 9 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», введенной Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 143-ФЗ, на землях лесного фонда запрещаются размещение территорий ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, предоставление лесных участков для ведения садоводства и огородничества, строительства гаражей для собственных нужд или индивидуального жилищного строительства.

Тем не менее с учетом того, что сложилось большое количество спорных ситуаций, связанных с тем, что в границах земель лесного фонда было осуществлено предоставление земельных участков как относящихся к другим категориям, законодатель был вынужден провести «лесную амнистию», урегулированную Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель». Основное ее содержание состояло в том, что если в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, земельный участок, права на который возникли до 1 января 2016 года, относится к категории земель лесного фонда, а в соответствии со сведениями ЕГРН, правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами на земельные участки этот земельный участок отнесен к иной категории земель, то правоприменительные решения принимаются исходя из его отнесения к иной категории земель.

Тем самым была исключена возможность изъятия земельных участков у граждан, которые приобрели их на законном основании, только по формальной причине расположения этих объектов в границах лесничеств и лесопарков в соответствии с данными государственного лесного реестра (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 года № 1793-О и № 1794-О, от 24 февраля 2022 года № 423-О и др.). Такой подход свидетельствует о том, что необходимость сохранения земельных участков в составе лесного фонда при коллизии с правами и законными интересами граждан в российской правовой системе по крайней мере не абсолютизируется.

Необходимо, однако, отметить, что законодателем механизм «лесной амнистии» не был распространен на земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, а если границы таких территорий не установлены – также на случаи, когда после их установления земельный участок будет расположен в границах таких территорий (пункт 1 части 6 и часть 7 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в редакции Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ). Такой подход с учетом статей 9 (часть 1), 36 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации находится в пределах дискреции законодателя. Это подтверждает дифференциацию в современном правовом регулировании режима земель лесного фонда и особо охраняемых природных территорий, что объясняется особой значимостью последних, тем более когда речь идет о таких территориях федерального значения.

В Постановлении от 22 сентября 2023 года № 45-П Конституционный Суд Российской Федерации, подтвердив право суда признать – в связи с нарушением порядка согласования включения земель лесного фонда в границы населенных пунктов – решение представительного органа муниципального образования об утверждении генерального плана не действующим в части включения в границы населенного пункта земель

лесного фонда, тем не менее указал, что по прошествии года со дня утверждения генерального плана суд не может ограничиться формальным признанием не действующим решения представительного органа об утверждении генерального плана в части включения в границы населенного пункта любых земель лесного фонда, а должен оценить последствия такого решения для граждан и юридических лиц, проживающих или осуществляющих деятельность на территории данного населенного пункта. При этом он подчеркнул, что данный вопрос должен решаться на основе баланса права на благоприятную окружающую среду и полномочий Российской Федерации в сфере организации рационального использования лесов, с одной стороны, и прав частных лиц, включая право частной собственности, право на осуществление предпринимательской деятельности, право на жилище, а также потребностей социально-экономического развития муниципального образования (и конкретного населенного пункта), с другой стороны. Конституционный Суд Российской Федерации фактически исходил из того, что даже незаконное выбытие земельного участка из состава лесного фонда не подразумевает неизбежности возвращения участка в его состав.

Поэтому сделанный вывод о необходимости, по общему правилу, удовлетворения требования о признании права на земельный участок, которое зарегистрировано за гражданином или отражено в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина, отсутствующим применительно к случаям нахождения земельного участка в составе особо охраняемых природных территорий федерального значения не распространяется на случаи нахождения земельного участка в границах земель лесного фонда.

Необходимо, однако, иметь в виду, что понятие «особо охраняемые природные территории» системно введено в нормативное регулирование только в связи с принятием Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», вступившего в силу 22 марта 1995 года, хотя в отдельных нормативных актах такой термин использовался и до этого. При этом леса заповедников, национальных и природных парков в ранее

действовавшем законодательстве рассматривались как разновидность лесов первой группы (например, статья 29 Лесного кодекса РСФСР 1978 года) с ограничениями по их изъятию и предоставлению для других целей.

Соответственно, если в момент предоставления спорного земельного участка та территория, из состава которой он был предоставлен, не была нормативно определена как относящаяся к особо охраняемым природным территориям федерального значения в силу отсутствия системного нормативного обозначения таковых, но фактически таковой являлась и статус этой территории с момента предоставления земельного участка трансформировался в статус особо охраняемой природной территории федерального значения по действующему правовому регулированию, то к разрешению судом требования о признании права на такой земельный участок отсутствующим должны применяться выраженные в настоящем Постановлении правовые позиции, относящиеся к таким особо охраняемым природным территориям.

5. Как уже было установлено, нахождение земельного участка, право на который зарегистрировано за гражданином или отражено в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина, в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, по общему правилу, недопустимо, что предполагает необходимость удовлетворения заявленного в защиту интересов Российской Федерации требования о признании права на такой земельный участок отсутствующим. Однако, если при определении последствий удовлетворения этого требования не учитываются поведение ответчика по поводу права на земельный участок, длительность бездействия уполномоченных в сфере защиты федеральной собственности органов и должностных лиц, иные обстоятельства, связанные с предоставлением и реализацией соответствующего права, это не отвечает принципу справедливости.

Тем более учет таких обстоятельств важен применительно к случаям нахождения земельного участка, право на который зарегистрировано за

гражданином или отражено в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина, на землях лесного фонда, где, как уже было отмечено, возможно сохранение за гражданами прав на соответствующие земельные участки.

Сказанное предполагает необходимость конституционно-правового анализа существа заявленного в защиту интересов Российской Федерации требования о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим, а также сопряженных с этим гражданско-правовых институтов.

5.1. Защита гражданских прав, включая право собственности, осуществляется способами, указанными неисчерпывающим образом в статье 12 ГК Российской Федерации. Условия применения тех или иных способов защиты устанавливаются законодателем с учетом специфики защищаемого права и особенностей его нарушения. При этом выбор способа защиты прав принадлежит правообладателю, который своей волей и в своем интересе может воспользоваться как одним из них, так и несколькими. Вместе с тем выбор способа защиты предопределяется правовыми нормами с учетом характера нарушения и фактических обстоятельств дела, которые должны быть установлены судом при решении вопроса о том, выбран ли истцом надлежащий способ защиты прав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2017 года № 37-П и др.; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 года № 1791-О и № 1792-О и др.). Суды при рассмотрении соответствующих дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы и соответствующего способа защиты прав – иное вело бы к тому, что право на судебную защиту, гарантируемое статьей 46 Конституции Российской Федерации, было бы существенно ущемлено (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2016 года № 28-П, от 10 марта 2017 года № 6-П, от 13 октября 2022 года № 43-П и др.).

Соответственно, способы защиты гражданских прав конкретизируются и дифференцируются законодательством и его судебным толкованием. В частности, различие материально-правового положения ответчиков в судебных формах защиты гражданских прав по соответствующим искам может быть основано на таком объективном критерии, как характер нарушения права собственности (иного права на имущество).

Статьи 301 и 302 ГК Российской Федерации касаются вопросов защиты прав собственника (обладателя иного права на имущество – статья 305 данного Кодекса), не владеющего имуществом, а предусмотренный ими иск, именуемый в доктрине виндикационным, предъявляется к лицу, в незаконном владении которого находится это имущество. По существу, решение по такому иску вносит определенность в вопрос о принадлежности имущества. Напротив, предъявленный правообладателем на основании статьи 304 данного Кодекса иск, именуемый в доктрине негаторным, подлежит удовлетворению, если истец докажет, что его право нарушается действиями ответчика, не связанными с лишением владения. Такой иск традиционно – что следует из истории развития данного способа защиты вещных прав и из современной гражданско-правовой доктрины – не был связан с пресечением нарушений, которые давали бы нарушителю какие-либо основания юридически претендовать на принадлежность ему имущества. Соответственно, решение по такому иску в его классическом понимании не предполагало разрешения каким-либо образом вопроса о юридической принадлежности имущества.

Именно характер нарушения права собственности и иных вещных прав обуславливает существо виндикационного и негаторного исков как способов защиты и предопределяет невозможность их одновременного использования (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 года № 1791-О и № 1792-О, от 20 июля 2023 года № 1963-О). Данные способы защиты применимы равным образом и для защиты права публичной собственности на земельные участки, что следует

из статей 8 (часть 2), 35 (части 1 и 2) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

5.2. Согласно пункту 1 статьи 8<sup>1</sup> ГК Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом, права, закрепляющие принадлежность объекта гражданских прав определенному лицу, ограничения таких прав и обременения имущества (права на имущество) подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества, причем государственная регистрация права в ЕГРН – единственное доказательство существования зарегистрированного права (части 3 и 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»).

Государственная регистрация права способствует правовой определенности, позволяющей участникам правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей, направлена на реализацию принципов публичности и достоверности сведений, в частности о правах на объекты недвижимого имущества, и, следовательно, способствует защите прав, упрочению и стабильности гражданского оборота в целом и как таковая отвечает своему конституционному предназначению (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 10-П, от 4 июня 2015 года № 13-П, от 10 ноября 2016 года № 23-П и от 11 ноября 2021 года № 48-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2020 года № 1175-О, от 29 сентября 2020 года № 2142-О, от 27 января 2022 года № 103-О и др.).

Что же касается отражения в ЕГРН сведений о ранее возникшем праве и ранее учтенном земельном участке, не сопряженного с процедурой

государственной регистрации, то, как отмечалось, согласно части 1 статьи 69 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и пункту 9 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в ЕГРН. При этом отражение сведений о них в ЕГРН предполагает возможность использования при их оспаривании таких же правовых инструментов, что и при оспаривании зарегистрированного права.

Государственная регистрация права (а тем более отражение в ЕГРН сведений о соответствующем праве как ранее возникшем) не исключает того, что правовые основания для внесения соответствующих сведений о праве будут впоследствии признаны судом ненадлежащими, а право отсутствующим. Как следует из позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2016 года № 23-П, государственная регистрация прав на недвижимость является одним из элементов юридического состава, влекущего возникновение этих прав. При этом положение части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», устанавливающее, что зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке, не связывает заявление такого требования с конкретным и обязательно универсальным способом защиты. Разъяснения, касающиеся особенностей разрешения споров, связанных с оспариванием регистрационных записей в ЕГРН, даны в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22.

Согласно этому постановлению лицо, считающее себя собственником находящегося в его владении недвижимого имущества, право на которое зарегистрировано за иным субъектом, вправе обратиться в суд с иском о

признании права собственности (пункт 58), что служит одним из проявлений такого указанного в статье 12 ГК Российской Федерации способа защиты, как признание права. Если запись в ЕГРН нарушает право истца, которое не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое, ипотека или иное обременение прекратились), оспаривание зарегистрированного права или обременения может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующими (абзац четвертый пункта 52 этого постановления).

Как отмечается в правоприменительной практике, иск о признании зарегистрированного права или обременения отсутствующими является исключительным способом защиты, который подлежит применению лишь тогда, когда нарушенное право не может быть защищено посредством предъявления специальных исков, предусмотренных действующим гражданским законодательством (пункт 3 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019), утвержденного его Президиумом 24 апреля 2019 года). Требование о признании зарегистрированного права отсутствующим обеспечивает достоверность, непротиворечивость содержащихся в ЕГРН публичных сведений о существовании, принадлежности и правовом режиме объектов недвижимости (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 года № 2109-О, от 28 января 2016 года № 140-О, от 7 июля 2016 года № 1421-О и др.).

Названный способ защиты прав получил достаточно широкое распространение в практике защиты права собственности, в том числе публично-правовых образований, на земельные участки. При этом в соответствии с разъяснениями, данными в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22, к искам, направленным на оспаривание зарегистрированного права, применяется общий срок исковой давности, предусмотренный статьей 196 ГК Российской Федерации; если, однако, нарушение права истца путем внесения недостоверной записи не связано с лишением владения, на иск, направленный на оспаривание зарегистрированного права, исковая давность не распространяется (абзацы второй и третий пункта 57).

Статья 208 ГК Российской Федерации, определяющая требования, на которые исковая давность не распространяется, относит к таковым требование собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения, отсылая при этом к статье 304 ГК Российской Федерации. В судебной практике (что имело место и в делах заявителей) иск о признании зарегистрированного права отсутствующим рассматривается на основании последней. Это обуславливает не только неприменение к нему срока исковой давности, но и отсутствие, в отличие от виндикационного иска, учета каких-либо обстоятельств фактического или юридического характера при принятии решения о его удовлетворении в случае установления соответствующего нарушения.

Важной предпосылкой такого подхода является то, что реализация права публичной собственности на земельные участки имеет значительную специфику, состоящую, в частности, в том, что владение публично-правового образования зачастую – с учетом характера земель, находящихся в публичной собственности, и самого объема находящегося в собственности публично-правового образования земельного ресурса, одновременное фактическое господство над которым установить затруднительно, – не может повсеместно выражаться в тех же формах, в которых осуществляется владение частного лица. Во многом именно это обстоятельство, наряду с одновременным отсутствием реализуемого ответчиком фактического господства над земельным участком, выразившегося в его освоении, в

ограничении доступа к нему других лиц и подобных действиях, позволяет рассматривать иск о признании зарегистрированного права отсутствующим, поданный в защиту интересов публично-правового образования, как не обусловленный лишением истца владения, т.е. подпадающий под действие статьи 304 ГК Российской Федерации.

При этом именно презюмируемому владению со стороны публично-правового образования придается в данном случае превалирующее значение: хотя в ряде судебных решений по делам заявителей указывалось, что земельный участок не осваивается (не застроен, не огорожен, покрыт лесной растительностью), в отношении некоторых спорных участков такого указания судами сделано не было, притом что была применена статья 304 ГК Российской Федерации. Иными словами, отсутствие фактического использования земельного участка гражданином могло в конкретном деле не являться определяющим при разрешении вопроса о владении этим земельным участком и удовлетворении, по крайней мере, части таких исков.

5.3. Подход, состоящий в том, что заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда, рассматривается по правилам статьи 304 ГК Российской Федерации, не лишен некоторых оснований. Со стороны истца ситуация, когда при наличии у Российской Федерации в силу закона права федеральной собственности на соответствующую землю (которое нередко и зарегистрировано в ЕГРН) также имеется указание в ЕГРН на наличие у гражданина права на земельный участок на той же территории, может рассматриваться как не связанное с лишением владения (особенно если гражданином участок не осваивается) препятствие в осуществлении права федеральной собственности, которое должно быть устранено. Если

рассматривать подачу такого иска как направленную на исправление реестровой ошибки, то вполне объяснимо стремление исправить ее, тем более что непротиворечивость и ясность в юридически значимых документах и реестрах, относящихся к недвижимому имуществу, во всяком случае имеют важное для гражданского оборота значение.

Однако для ответчика-гражданина удовлетворение такого иска, какова бы ни была его отраслевая квалификация, является лишением его права на имущество в виде земельного участка, который он, опираясь в том числе на сведения в ЕГРН, считал своим. Поскольку в силу статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации приоритетом в отношениях с органами публичной власти обладает гражданин, именно характер воздействия рассматриваемого правового инструмента на его права и законные интересы должен определять те правила, на основании которых разрешается соответствующее требование, поданное в защиту интересов публично-правового образования.

С этой точки зрения и ввиду отсутствия специального правового регулирования такого рода исков, как иски о признании зарегистрированного права отсутствующим, а также поскольку в подобных спорах ответчик имеет подлежащий защите интерес и законные ожидания, сопоставимые с интересом и ожиданиями добросовестного приобретателя по смыслу статьи 302 ГК Российской Федерации, при рассмотрении требования о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда, условия наступления неблагоприятных последствий для ответчика должны определяться с учетом положений статьи 302 данного Кодекса. Использование же без учета этого обстоятельства его статьи 304, не предназначенной для решения вопроса о принадлежности имущества и в этом смысле предоставляющей ответчику меньший объем правовых гарантий, создает существенные риски

нарушения – вопреки статьям 2 и 18 Конституции Российской Федерации – предусмотренных ее статьями 35 и 36 прав граждан.

О постепенной интеграции такого подхода в судебную практику свидетельствует и то, что в ряде дел, в которых были удовлетворены предъявленные к гражданам в защиту права собственности публично-правового образования иски о признании зарегистрированных за ними прав на земельные участки отсутствующими, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с учетом конкретных фактических обстоятельств не согласилась с выводами нижестоящих судов о применении статьи 304 ГК Российской Федерации, а не его статей 301 и 302 (определения от 17 сентября 2024 года № 18-КГ24-126-К4, от 12 ноября 2024 года № 18-КГ24-224-К4 и др.).

Сказанное не означает, что вопрос о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, отсутствующим должен рассматриваться непременно на основании статьи 302 ГК Российской Федерации. Однако присущие виндикационному иску гарантии участникам гражданских правоотношений, такие как необходимость принятия во внимание добросовестности приобретателя, а также применение сроков исковой давности, должны быть интегрированы в механизм разрешения споров по такого рода искам, по крайней мере между гражданином и публично-правовым образованием.

6. Действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при совершении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность. Это, по общему правилу, предполагает, что участник гражданского оборота, поведение которого не соответствовало указанным критериям, несет риски наступления неблагоприятных последствий (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля

2003 года № 6-П, от 13 июля 2021 года № 35-П, от 27 мая 2024 года № 25-П и др.).

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П, федеральный законодатель, осуществляя регулирование оснований возникновения и прекращения права собственности и других вещных прав, договорных и иных обязательств, оснований и последствий недействительности сделок, должен предусматривать такие способы и механизмы реализации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только собственникам, но и добросовестным приобретателям как участникам гражданского оборота. В противном случае для широкого круга добросовестных приобретателей, проявляющих при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, будет существовать риск неправомерной утраты имущества, которое может быть истребовано у них. Подобная незащищенность вступает в противоречие с конституционными принципами свободы экономической деятельности и свободы договора, дестабилизирует гражданский оборот, подрывает доверие его участников друг к другу, что несовместимо с основами конституционного строя Российской Федерации как правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства.

Добросовестным приобретателем применительно к спорам о недвижимом имуществе в контексте пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в его конституционном истолковании в правовой системе Российской Федерации является приобретатель недвижимого имущества, право на которое подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном законом, если только из установленных судом обстоятельств дела с очевидностью не следует, что это лицо знало об отсутствии у отчуждателя права распоряжаться данным имуществом или, исходя из конкретных обстоятельств дела, не проявило должной разумной

осторожности и осмотрительности, при которых могло узнать об отсутствии у отчуждателя такого права (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 года № 16-П). Этому корреспондирует и абзац третий пункта 6 статьи 8<sup>1</sup> данного Кодекса, согласно которому приобретатель недвижимого имущества, полагавшийся при его приобретении на данные государственного реестра, признается добросовестным (статьи 234 и 302 данного Кодекса), пока в судебном порядке не доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение этого имущества у лица, от которого ему перешли права на него.

Нет препятствий для применения данного подхода к учету добросовестности и при рассмотрении направленных на защиту публичной собственности требований о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок отсутствующим. В то же время универсальными, в том числе применимыми к рассматриваемым правоотношениям, являются общие гражданско-правовые требования к добросовестности, согласно которым при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения, не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом) (пункты 3 и 4 статьи 1 и абзац первый пункта 1 статьи 10 ГК Российской Федерации).

Нормы, регламентирующие осуществление участниками гражданских правоотношений принадлежащих им прав, а также исполнение ими обязанностей, должны интерпретироваться и применяться в свете принципа добросовестности. В силу своей универсальности требование о

добросовестном поведении распространяется на любое социальное взаимодействие между субъектами права во всех сферах.

Принцип защиты интересов лиц, ведущих себя в гражданских правоотношениях добросовестно и проявляющих при реализации своего права разумность и осмотрительность, применим и в случае передачи земельных участков в частную собственность из публичной, что подтверждается в том числе положениями статей 217, 218 и 235 ГК Российской Федерации, согласно которым право собственности на имущество может быть приобретено, в частности, на основании сделок об отчуждении этого имущества, к каковым относится и отчуждение земельного участка из публичной собственности при его предоставлении частному лицу.

Добросовестность участников гражданских правоотношений оценивается судом с учетом обстоятельств конкретного дела. Особенности конкретного объекта гражданских прав также могут налагать дополнительные требования к разумности и осмотрительности поведения лица. Так, при нахождении земельного участка в местности, о расположении на которой особо охраняемой природной территории федерального значения было известно или должно было быть известно гражданину или которая имеет явные признаки наличия на ней леса, содержание требований разумности и осмотрительности (добросовестности) предполагает, что гражданин должен уделить повышенное внимание подтверждению законности предоставления и использования соответствующего участка. Следовательно, одно лишь то обстоятельство, что гражданин, например, полагался на сведения ЕГРН, в совокупности с иными фактическими обстоятельствами при наличии таких особенностей участка может и не свидетельствовать о его должной разумности и осмотрительности. Однако то обстоятельство, что ответчик по иску о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим не приступил к фактическому использованию участка, хотя и может служить одним из критериев для оценки разумности и

осмотрительности его поведения, не является единственным признаком их отсутствия.

6.1. Применительно к оценке добросовестности граждан – ответчиков по искам о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим не может не приниматься во внимание, что с учетом формирования частной собственности на землю в Российской Федерации из публичной собственности во многом от действий органов публичной власти зависело, будет ли предоставление земли частным лицам отвечать требованиям законности, а также будут ли вещные права впоследствии защищены от претензий в связи с нарушением порядка их возникновения.

Реформа земельных отношений в России в конце XX века стала важным элементом трансформации социально-экономической, политической и правовой систем. Этому процессу на начальном его этапе были присущи многие сложности и издержки как политико-правового (реструктурирование полномочий органов публичной власти всех уровней, изменение нормативного регулирования и т.п.), так и организационно-технологического (позаэтапное формирование системы кадастрового учета, изменение способов его ведения и т.д.) свойства. Этим в ряде случаев были вызваны имевшие место предоставление земельных участков из того земельного фонда, управление которым не относилось к компетенции соответствующего уровня публичной власти, разночтения в оценке документов о правах на участки и подобные обстоятельства.

По смыслу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П, необходимо учитывать возможность ненадлежащего исполнения органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок, а также не отвечающей критериям разумности и осмотрительности реализации ими правомочий в сфере управления имуществом. Конституционный Суд Российской Федерации также ранее обращался к вопросу о гарантиях для добросовестных приобретателей земельных участков из состава земель

лесного фонда, которые в силу статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации должны находиться в федеральной собственности.

Ошибки, допущенные ввиду несогласованности действий уполномоченных государственных органов по ведению реестров, не могут быть поставлены в вину по крайней мере гражданам – приобретателям земельных участков для личных нужд, справедливо и обоснованно рассчитывавшим на соблюдение должностными лицами этих органов требований законности. Предполагается, что прежде всего именно органы публичной власти как компетентные субъекты в соответствующей области реализации публичных полномочий несут ответственность за достоверность выданных правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов, за соблюдение надлежащей процедуры их выдачи, процедуры предоставления самих участков и регистрации прав на них – в отсутствие выявленных фактов злоупотреблений и иных недобросовестных действий граждан как участников названных процедур.

Потому в ситуации, когда предоставление гражданам земельного участка для личных нужд в период земельной реформы осуществлено органом публичной власти, не наделенным полномочиями по распоряжению землями, из которых образуется предоставляемый участок, в частности когда эти земли относятся к собственности иного публично-правового образования, которое такой способ распоряжения землями не санкционировало, либо с нарушением порядка предоставления (в том числе требований к его документационному оформлению) участка – притом что это не сопряжено с такими существенными отступлениями от обычного порядка предоставления гражданам участков в этот период, которые давали бы гражданину основания предполагать наличие нарушения, – соответствующие обстоятельства должны оцениваться судами в совокупности с другими обстоятельствами дела и не должны с неизбежностью влечь вывод о недобросовестности гражданина. Иное могло бы повлечь нарушение принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, производного от требований

юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве (статьи 1, 19 и 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации), а также не учитывало бы, что, хотя принцип единства публичной власти был эксплицитно выражен в Конституции Российской Федерации только в ходе конституционной реформы 2020 года (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 отмечено, что он имплицитно следует из уже существующих положений Конституции Российской Федерации и во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

6.2. Сказанное о необходимости проявлять сдержанность в негативных для оценки добросовестности граждан выводах относительно компетенционных и процедурных нарушений при предоставлении гражданам земельных участков для личных нужд не может относиться к ситуации, когда волю на предоставление соответствующего участка не выражало ни одно публично-правовое образование в лице своих органов или должностных лиц, а государственная регистрация права на земельный участок гражданина – первичного правообладателя или отражение в ЕГРН сведений о ранее возникшем праве обусловлены представлением с его стороны не имеющих легального происхождения (по существу, поддельных, фальсифицированных) документов либо когда формирование оснований для включения в состав сведений ЕГРН записи о праве связано со сговором гражданина и должностного лица при заведомом для них отсутствии законных оснований для предоставления участка.

При реализации же правил, которые действовали до введения Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 февраля 1991 года № 110 «О предоставлении гражданам земельных участков для ведения садоводства, огородничества и животноводства» нового (через специально создаваемые комиссии по месту жительства) порядка предоставления земельных участков и согласно которым участки для коллективного садоводства предоставлялись

предприятиям, учреждениям и организациям из земель государственного запаса, государственного лесного фонда и несельскохозяйственного назначения за пределами пригородной и зеленой зоны городов и других населенных пунктов, а по месту работы формировалось садоводческое товарищество, членам которого совместным решением администрации и профсоюзного комитета организации выделялись садовые участки (статьи 74 и 76 Земельного кодекса РСФСР 1970 года; ряд постановлений Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР по вопросам организации коллективного садоводства и огородничества), также не исключено установление того, что оформление прав конкретных граждан на участки было в последующем осуществлено с такими нарушениями, которые свидетельствуют об отсутствии для этого действительных правовых оснований.

В то же время, поскольку в таких случаях принятие решения не в пользу гражданина связывается, по существу, с вменением ему умышленных противоправных действий, бремя доказывания их совершения, а также наличия умысла во всяком случае лежит на истце, а любые неустранимые сомнения в том, были ли они совершены и были ли совершены умышленно, должны толковаться в пользу гражданина.

6.3. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, интересы защиты права собственности и стабильности гражданского оборота определяют не только установление судебного контроля за обоснованностью имущественных притязаний одних лиц к другим, но и введение в правовое регулирование норм, которые позволяют одной из сторон блокировать судебное разрешение имущественного спора по существу, если другая сторона обратилась за защитой своих прав спустя значительное время после того, как ей стало известно о том, что ее права оказались нарушенными. В гражданском законодательстве указанным целям служит институт исковой давности, под которой Гражданский кодекс Российской Федерации понимает срок для защиты права по иску лица, чье

право нарушено (статья 195). Исковая давность имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, способствовать соблюдению договоров, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных прав приводило бы к ущемлению прав и интересов ответчиков и третьих лиц, которые не всегда могли бы заранее учесть необходимость собирания и сохранения значимых для рассмотрения дела сведений и фактов. Применение судом по заявлению стороны в споре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав (постановления от 15 февраля 2016 года № 3-П, от 26 ноября 2020 года № 48-П и др.; определения от 25 апреля 2023 года № 897-О, от 4 июля 2023 года № 1784-О и др.).

Как следует из выявленного Конституционным Судом Российской Федерации назначения института исковой давности, изъятие определенных требований из-под ее действия допустимо, когда такое изъятие не ведет к нарушению стабильности гражданского оборота и устойчивости правовых связей, к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, к нарушению требований определенности в части обеспечения сохранности доказательств. Конституционный Суд Российской Федерации также указывал на признание со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу, чем обеспечиваются защита прав других лиц, стабильность гражданского оборота и предсказуемость его развития (постановления от 26 мая 2011 года № 10-П, от 24 марта 2015 года № 5-П и др.; определения от 24 декабря 2012 года № 2286-О, от 26 октября 2017 года № 2466-О, от 20 декабря 2018 года № 3161-О и др.). Поэтому спор о принадлежности имущества – даже если он облечен в форму спора о признании права на земельный участок отсутствующим – не может быть

произвольно и необоснованно изъят из-под действия института исковой давности.

Это актуально и в том случае, если сохранение собственно права на имущество в результате спора не предполагается (как, исходя из установленного выше, должен решаться вопрос о судьбе зарегистрированного права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения).

В то же время применительно к течению срока исковой давности по заявленному в защиту интересов публично-правового образования требованию о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, отсутствующим нужно учитывать следующее.

Ранее действовавшие нормативные акты – положения о порядке ведения государственного земельного кадастра, которые были утверждены постановлениями Совета Министров СССР от 10 июня 1977 года № 501 и Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 года № 622, а также утвержденная Роскомземом 9 марта 1992 года инструкция о порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей – не предполагали создания и ведения единой картографической схемы (основы), отображающей во взаимосвязи границы всех образованных земельных участков, и обусловили широкое использование при выдаче правоустанавливающих документов на землю лишь графического изображения земельного участка без какой-либо топографической привязки к смежным участкам и географическим координатам. Участки могли предоставляться гражданам без проведения работ по межеванию и без должного кадастрового учета (посредством так называемого декларативного кадастрового учета земельного участка в отсутствие определенности его границы). При этом Указом Президента

Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» была признана недействующей статья 32 Земельного кодекса РСФСР, предусматривавшая, в частности, в качестве условия использования земельных участков установление границ этих участков в натуре (на местности). Таким образом, существовавший в тот период государственный земельный кадастр в Российской Федерации представлял собой, по сути, сборник регистрационных книг, а не единую кадастровую карту, отображающую участки исходя из их взаимного и географического расположения; установление границ земельных участков на местности также не было гарантировано.

Состояние кадастрового учета в тот период подтверждают положения части 11 статьи 45 (в ее первоначальной редакции) Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» (с 1 января 2017 года в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ – Федеральный закон «О кадастровой деятельности»), пункта 3 статьи 12 и пункта 4 статьи 18 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (утратившего силу с 1 января 2020 года), предусматривавших юридическую силу ранее выданных правоустанавливающих документов даже в отсутствие кадастровых сведений о таком объекте недвижимости, допустимость использования условного кадастрового номера и плана земельного участка, составленного на основании данных, имеющихся на момент государственной регистрации права в органе кадастрового учета, в том числе натурального описания границ, а также Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010–2013 год (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 года). В указанном Обзоре отмечено, что значительное число споров по установлению границ земельных участков вызвано тем, что в большей части

земельные участки предоставлялись садоводам без проведения работ по межеванию и кадастрового учета, многие земельные участки не поставлены на кадастровый учет либо поставлены на кадастровый учет декларативно, когда их границы в соответствии с требованиями земельного законодательства не определены, и приводится практика разрешения споров об определении границ земельных участков при таких обстоятельствах (пункт 2.9). Верховный Суд Российской Федерации также указывал, что земельные участки, кадастровый учет которых был проведен до вступления в силу нового законодательного регулирования, и земельные участки, кадастровый учет которых не проводился, но на которые право собственности зарегистрировано, считаются учтенными, а их границы считаются определенными в соответствии с требованиями действовавшего на момент их образования законодательства; вместе с тем неустановление границ участков в соответствии с действующим законодательством не является препятствием для защиты их собственниками своих прав (определение Судебной коллегии по гражданским делам от 20 октября 2015 года № 14-КГ15-7).

На том историческом этапе такое положение дел в сфере государственного кадастрового учета было объяснимо отсутствием технических средств и программных продуктов для решения подобной задачи, а также социально оправдано стремлением избежать расходов граждан на оформление их прав, поскольку осуществление высокочатратного в то время кадастрового учета в значительной степени блокировало бы оформление прав граждан на землю.

Качественные нормативные изменения связаны с принятием Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ), определившего, что в результате государственного кадастрового учета земельных участков каждый земельный участок получает такие характеристики, которые позволяют однозначно

выделить его из других земельных участков и осуществить его качественную и экономическую оценки (статья 1), и установившего, что документирование сведений государственного земельного кадастра осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях (пункт 6 статьи 17). Эти же положения впоследствии были, по сути, воспроизведены и в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости».

Недостаточность ранее существовавших правовых механизмов, ориентированных на надлежащее образование и идентификацию земельных участков, не может сама по себе служить опровержением действительности и актуальности прав граждан, оформленных в соответствии с действовавшим на тот момент правовым регулированием, исходя из объективно имевших место технических и связанных с ними экономических условий осуществления кадастровой деятельности. Однако она приводит к тому, что в отношении таких участков существенно затруднена, в том числе для уполномоченных органов публичной власти, возможность установить, что государственная регистрация права на участок (равно как и отражение в ЕГРН ранее возникшего у гражданина права на участок) затрагивает право собственности публично-правового образования.

Если же частное лицо, за которым зарегистрировано право на земельный участок, чье место расположения (границы) не нашло (не нашли) надлежащего отображения при осуществлении государственного кадастрового учета, никак не осваивает его (не проявляет своего присутствия на нем), это – хотя и не влечет, с учетом выраженных правовых позиций, применения правил, установленных взаимосвязанными положениями абзаца пятого статьи 208 и статьи 304 ГК Российской Федерации, без учета действительного существования соответствующего спора – не позволяет и требовать, чтобы уполномоченными лицами (в том числе должностными лицами органов государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля, сотрудниками особо охраняемых природных территорий, лесничеств и т.д.) была обнаружена какая-либо деятельность на

участке, которого, согласно имеющимся у них сведениям, в этом месте быть не должно. Только Федеральный закон от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 23 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который согласно его статье 3 вступает в силу с 1 марта 2025 года, специально закрепляет требования к освоению (по общему правилу, в течение трех лет) участков из состава земель населенных пунктов, а также садовых и огородных земельных участков и их использованию. Сейчас же бездействие лиц, за которыми зарегистрировано или учтено как ранее возникшее право на участок, будучи законным, может продолжаться весьма длительное время (о чем свидетельствуют и указания в судебных решениях по делам значительной части заявителей на отсутствие признаков освоения земельного участка).

Пока не может быть установлено – в связи с появлением на земельном участке видимых признаков его освоения частным лицом или в связи с отображением при осуществлении государственного кадастрового учета сведений о расположении земельного участка, позволяющих в том числе отобразить его на публичной кадастровой карте, – наличие земельного участка в конкретном месте, нет, по общему правилу, оснований считать для целей исчисления срока исковой давности само нарушение права публично-правового образования состоявшимся.

Таким образом, применительно к правам на земельный участок, который не имеет видимых признаков освоения правообладателем и сведения о расположении которого с топографической привязкой к смежным участкам и географическим координатам не отображены в кадастре недвижимости, само издание акта органа публичной власти о предоставлении земельного участка (земельного массива) гражданину (для целей предоставления гражданам), как и государственная регистрация права на участок (включение в ЕГРН сведений о ранее возникшем праве), во всяком

случае не начинается безусловно течения срока исковой давности (как трехлетнего, так и десятилетнего) для предъявления направленного на защиту права собственности публично-правового образования требования о признании зарегистрированного за гражданином или учтенного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на участок отсутствующим.

При этом, однако, могут иметь место и обстоятельства, с которыми должно объективно связываться начало течения срока исковой давности по требованию о признании зарегистрированного за гражданином или учтенного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок отсутствующим, даже если он не содержит видимых признаков освоения правообладателем и конкретные сведения о его расположении не отображены при осуществлении государственного кадастрового учета. Так, мог иметь место правовой спор, из содержания которого наделенному публичным собственником функциями в сфере управления соответствующим земельным массивом органу или должностному лицу должно было стать очевидным, что в ЕГРН зафиксировано право гражданина на участок, которое нарушает право публичной собственности. В этом случае он не может ограничиться, например, благоприятным для публичного собственника результатом конкретного правового спора и обязан принять меры для достижения правовой определенности в данном вопросе, в том числе посредством предъявления иска о признании зарегистрированного права гражданина отсутствующим.

В случае отмены незаконного правового акта о предоставлении земельного участка первоначальному правообладателю, в том числе органом публичной власти, его принявшим, отменивший этот акт орган не должен ограничиваться его отменой, но с учетом требований статей 15 (часть 2) и 18 Конституции Российской Федерации обязан принять меры к тому, чтобы возникшее на основе этого акта право, которое к моменту отмены акта могло перейти и к другому правообладателю, было прекращено у того лица, за

которым право на участок зарегистрировано в настоящее время. Причем в силу указанных конституционных положений, а также исходя из принципа единства публичной власти данная обязанность актуальна и в случае, если отмена акта связана с принадлежностью участка другому уровню публичной власти. Бездействие принявшего ошибочный акт органа в таких обстоятельствах может повлечь неблагоприятные последствия для приобретателей земельного участка (права на него), а потому течение срока исковой давности по требованию о признании зарегистрированного права отсутствующим должно начинаться именно со дня отмены такого акта.

Соответственно, первое по времени из указанных обстоятельств – появление на земельном участке видимых признаков его освоения правообладателем, либо отображение в кадастре недвижимости конкретных сведений о расположении участка, либо правовой спор, из содержания которого уполномоченному органу (организации) должно было стать очевидным, что в ЕГРН внесено право гражданина на земельный участок, либо отмена органом публичной власти правового акта, которым земельный участок был предоставлен, – должно рассматриваться в качестве дня, с которого начинается течение срока исковой давности, если судом из обстоятельств конкретного дела не будет установлено, что истец узнал или должен был узнать о нарушении своего права раньше.

Сказанное не лишает суд правомочия отказать на основании статей 1 и 10 ГК Российской Федерации в применении к соответствующему требованию последствий пропуска срока исковой давности, о котором заявляет ответчик, если суд на основе представленных истцом доказательств установит препятствование ответчиком предъявлению требования (например, когда пропуск срока вызван противоправным поведением должностного лица, действовавшего в интересах ответчика с его ведома или по его указанию). Кроме того, если в рамках проверки, проведенной правоохранительными органами, установлено, что лицо, право которого включено в сведения ЕГРН, похитило недвижимое имущество у публичного

собственника или используется для сокрытия фактической принадлежности имущества, похищенного связанными с ним лицами, это – при соблюдении условий, установленных уголовным и уголовно-процессуальным законодательством, в том числе и сроков давности, – может являться основанием для изъятия похищенного имущества в рамках уголовного преследования соответствующего лица.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 года № 49-П в действующем регулировании какой-либо срок, ограничивающий возможность подачи прокурором искового заявления с требованиями об обращении в доход Российской Федерации имущества как приобретенного вследствие нарушения лицом, замещающим (занимающим) или замещавшим (занимавшим) публично значимую должность, требований и запретов, направленных на предотвращение коррупции, в том числе имущества, в которое первоначально приобретенное вследствие указанных нарушений имущество (доходы от этого имущества) было частично или полностью превращено или преобразовано, считается неустановленным. Потому если ответчик и земельный участок, в отношении прав на который заявлено требование, отвечают этим критериям, то в силу указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации исковая давность во всяком случае не применяется.

Не может быть исключена и ситуация, когда суд на основе представленных истцом доказательств, не опровергнутых ответчиком, придет к выводу, что установить место расположения земельного участка (местоположение его границ) с использованием ранее выданных документов или с помощью существующих на местности природных или искусственных ориентиров, показаний ответчика или свидетельских показаний либо любым иным способом не представляется возможным. По существу, это означает, что земельный участок как объект права собственности и иных прав на землю объективно не может быть определен – вопреки пункту 1 статьи 141<sup>2</sup>

ГК Российской Федерации и пункту 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации – в качестве индивидуально определенной вещи. В этом случае право на земельный участок, в связи с отсутствием самого объекта права, может быть признано отсутствующим безотносительно к срокам исковой давности. При этом сами по себе нарушения, допущенные при формировании (образовании) и предоставлении земельного участка, кадастровые ошибки, в результате которых спорный участок накладывается на другой, границы участка определены неточно и т.п., не могут служить основанием для признания того, что земельный участок как объект прав не существует.

7. Как следует из изложенного, баланс конституционных ценностей предполагает, что, с одной стороны, не допускается, по общему правилу, сохранение права собственности или иного вещного права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, т.е. заявленное в защиту интересов Российской Федерации требование о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на участок (его часть) отсутствующим подлежит удовлетворению.

Но, с другой стороны, из принципа справедливости во взаимосвязи с конституционными гарантиями права собственности и с учетом гражданско-правового регулирования таких гарантий следует, что для гражданина, который при приобретении (предоставлении) земельного участка (прав на него) действовал добросовестно или который заявляет об истечении срока исковой давности – что в ситуации, не осложненной спецификой места расположения участка, могло бы послужить основанием для отказа в удовлетворении соответствующего требования, – степень претерпевания неблагоприятных последствий не должна быть такой же, как в случае недобросовестности ответчика, по требованию к которому срок давности не истек. Иными словами, фактор добросовестности или истечения срока исковой давности должен влиять на последствия удовлетворения иска, т.е.

предполагать, что если гражданин при приобретении (предоставлении) такого земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, то признание права на участок отсутствующим в связи с его нахождением в границах особо охраняемой природной территории федерального значения должно быть компенсировано.

7.1. Рассматриваемая ситуация не является изъятием земельных участков для государственных нужд, при котором Конституция Российской Федерации требует предварительного возмещения. Ее суть состоит в том, что на земельный участок без достаточных правовых оснований зарегистрировано или ранее возникло с отражением сведений в ЕГРН право гражданина, притом что право собственности Российской Федерации на земельный участок, частью которого фактически является этот земельный участок, уже существует в силу федерального закона, а в ряде случаев даже зарегистрировано в ЕГРН. Не имеет принципиальных различий с такой ситуацией и случай, когда именно незаконное предоставление участка послужило основанием для его исключения из состава соответствующей территории, притом что в момент предоставления он относился именно к ней.

Что же касается установленного статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования о равноценном возмещении, то формально оно, по указанным причинам, не охватывает рассматриваемых ситуаций. Тем не менее оно служит конституционным ориентиром для их разрешения, равно как гражданско-правовым ориентиром является статья 238 ГК Российской Федерации, регулирующая сходные по существу отношения по прекращению права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать.

При этом вызванная установленным нахождением земельного участка в границах особо охраняемой природной территории федерального значения невозможность его использования по назначению не может не снижать действительную его рыночную стоимость до таких размеров, при которых

приобрести на полученные средства аналогичный по параметрам земельный участок едва ли окажется возможным. В этих условиях наиболее справедливой формой возмещения (компенсации) является предоставление гражданину аналогичного по параметрам (размеру, виду разрешенного использования) земельного участка. Однако не исключена ситуация, когда в отсутствие свободного земельного фонда такой участок не может быть предоставлен. В этом случае суд должен установить иной способ компенсации прекращения прав гражданина на участок. Также должна быть компенсирована стоимость законно созданных на участке объектов. Срок предоставления компенсации при этом определяется судом.

Поскольку в рассматриваемых правоотношениях основной предпосылкой для возникновения спорной ситуации, требующей признания зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на предоставленный для личных нужд земельный участок отсутствующим, были действия органов публичной власти, его предоставивших, принцип справедливости предполагает возложение именно на них обязанности по соответствующей компенсации при добросовестности ответчика или при истечении срока исковой давности.

В то же время не должно игнорироваться то обстоятельство, что согласно части 10 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае, если имущественные обязательства, в том числе о возмещении ущерба, возникли вследствие действий (бездействия) как местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, так и иных органов государственной власти и управления РСФСР и их должностных лиц и если на момент предъявления требований по обязательствам совершение таких или аналогичных действий осуществляется органами местного самоуправления и органами государственной власти в соответствии с установленным законодательными актами Российской

Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, требования по указанным обязательствам удовлетворяются органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти в равных долях, если иное распределение бремени имущественной ответственности между ними не установлено федеральными законами. Потому при установлении предусмотренных данным положением условий обязанность предоставить компенсацию может быть возложена на соответствующие органы местного самоуправления и на органы государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что в данном случае значение истечения срока исковой давности отличается от обычного, т.е. оно не является при заявлении стороной в споре о его применении основанием к вынесению судом решения об отказе в иске, а выступает критерием, от которого зависят последствия удовлетворения требования для гражданина. Поскольку не должно поощряться противоправное поведение, Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным исходить из того, что если установлено совершение ответчиком умышленных противоправных действий при приобретении земельного участка, то истечение срока давности не дает оснований для применения указанных механизмов компенсации признания права отсутствующим. При этом бремя доказывания их совершения во всяком случае лежит на истце.

Таким образом, если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций (и при этом не доказано совершения им умышленных противоправных действий при приобретении участка), удовлетворение, как это следует из настоящего Постановления, требования о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на предоставленный для личных нужд участок в связи с его нахождением в

настоящее время или в момент его предоставления в границах особо охраняемой природной территории федерального значения должно сопровождаться одновременным возложением судом на органы публичной власти обязанности в установленный судом срок предоставить гражданину земельный участок аналогичной площади, имеющий вид разрешенного использования, предполагающий удовлетворение личных нужд, а при объективном отсутствии такой возможности иным образом компенсировать прекращение прав гражданина на участок, а также компенсировать стоимость законно созданных на участке объектов. Соответствующая обязанность возлагается на органы публичной власти, изначально предоставившие участок (их правопреемников), в том числе с учетом части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» она может быть возложена на соответствующие органы местного самоуправления и на органы государственной власти.

При этом федеральный законодатель не лишен возможности установить правовое регулирование, определяющее порядок и условия компенсации в указанном случае, с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

7.2. В случае же, когда требование о признании зарегистрированного права гражданина на земельный участок отсутствующим заявлено в отношении права на участок, относящийся к землям лесного фонда, не имеется столь жестких, как применительно к особо охраняемым природным территориям федерального значения, оснований для удовлетворения иска.

Поэтому в данном случае необходимо по меньшей мере соотносить решение об удовлетворении или отказе в удовлетворении соответствующего требования с теми критериями, которые применительно к рассмотрению исков в защиту интересов публично-правовых образований о признании прав граждан на земельные участки отсутствующими выработаны в качестве конституционного истолкования статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации

недвижимости» в настоящем Постановлении. Если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) в границах земель лесного фонда действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций, соответствующее требование не подлежит удовлетворению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать статьи 12 и 304 ГК Российской Федерации и часть 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – применительно к заявленному в защиту интересов Российской Федерации требованию о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в Едином государственном реестре недвижимости в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, в связи с его нахождением частично или полностью в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо земель лесного фонда – они предполагают, что:

при рассмотрении такого требования устанавливается, действовал ли ответчик при приобретении (предоставлении) земельного участка (права на него) добросовестно, что оценивается как в соответствии с требованиями к добросовестному приобретателю согласно пункту 1 статьи 302 ГК Российской Федерации, так и в соответствии с общими требованиями к добросовестности гражданско-правового поведения (пункты 3 и 4 статьи 1,

пункты 1 и 5 статьи 10 ГК Российской Федерации), а также по заявлению ответчика устанавливается, истек ли срок исковой давности, исчисляемый с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций;

в отношении права на земельный участок, находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения (за исключением случаев, если земельный участок расположен на территории населенного пункта, полностью включенного в состав особо охраняемой природной территории в соответствии со статьей 3<sup>1</sup> Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), а также в отношении права на земельный участок, находившийся в момент предоставления в границах такой территории, но в настоящее время не относящийся к ней (если судом установлено, что именно незаконное предоставление земельного участка послужило основанием для его исключения из состава соответствующей территории), данное требование подлежит удовлетворению. Если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) такого земельного участка (права на него) действовал добросовестно или что истек срок исковой давности (и при этом не доказано совершения ответчиком умышленных противоправных действий при приобретении земельного участка), одновременно с удовлетворением данного требования суд возлагает на органы публичной власти, первично предоставившие земельный участок (их правопреемников), с учетом части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обязанность в установленный судом срок предоставить гражданину земельный участок аналогичной площади, имеющий вид разрешенного использования, предполагающий удовлетворение личных нужд, а при объективном отсутствии такой возможности иным образом компенсировать прекращение прав гражданина на земельный участок, а также компенсировать стоимость законно созданных на земельном участке объектов;

если установлено, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка, находящегося в границах земель лесного фонда (права на него), действовал добросовестно или что истек срок исковой давности, данное требование не подлежит удовлетворению.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные постановления, вынесенные по делам с участием граждан Гришиной Нелли Ивановны, Гулордавы Наны Зурабовны, Дибцева Даниила Александровича, Испандиярова Вадима Кайдаровича, Кайзера Владимира Сергеевича, Крук Аси Александровны, Кукановой Веры Васильевны, Левченко Вадима Павловича, Марьиной Маргариты Александровны, Мирошниченко Натальи Прокофьевны, Наумовой Ольги Александровны, Покрышко Галины Михайловны, Пруидзе Светланы Георгиевны и Семакиной Ирины Николаевны на основании статей 12 и 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 209 ГК Российской Федерации.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 3-П