

По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В.Близинской

Постановление · № 16-П · от 13.12.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части второй статьи 16
Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в
городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В.Близинской
город Москва 13 декабря 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А.Гаджиева,
судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы,
О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданки Т.В.Близинской и ее представителей - адвокатов А.И.Игнатенко и
О.В.Красовской, представителя Московской городской Думы - кандидата юридических наук
А.В.Крылова, представителя Мэрии города Москвы - кандидата юридических наук А.В.Дмитриева,
руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,
частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 96, 97, 99 и 86
Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",
рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй статьи 16
Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Т.В.Близинской на нарушение указанной
нормой ее права владения и пользования закрепленным за ней земельным участком.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, объяснения представителей сторон,
заключения экспертов - докторов юридических наук И.А.Иконицкой и Н.А.Сыродоева, выступления
приглашенных в заседание представителей: от Уполномоченного по правам человека в Российской
Федерации - Т.С.Глазковой, от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда
Российской Федерации В.П.Василевской, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации -
В.С.Фомичева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд
Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Гражданка Т.В.Близинская проживает в поселке Косино города Москвы в жилом доме,
расположенном на земельном участке площадью 0,2291 га. Имущественные права на этот участок,
принадлежавшие ее семье с 1824 года, с 1913 года, как следует из представленных материалов,
подтверждены документально. В 1963 году Т.В.Близинская, вступив в права наследства, на законных
основаниях приобрела право собственности на дом и право на постоянное (бессрочное) пользование
земельным участком.

При переоформлении права землепользования рабочая комиссия префектуры Восточного
административного округа города Москвы решением от 6 июня 1996 года закрепила за
Т.В.Близинской право пожизненного наследуемого владения на 0,06 гектара, в отношении остальной
части участка ей было предложено оформить договор аренды сроком на 49 лет. Преображенский
межмуниципальный суд города Москвы, куда Т.В.Близинская обратилась с иском о признании права

пожизненного наследуемого владения на земельный участок в полном размере, решением от 9 сентября 1997 года в удовлетворении ее требований отказал, сославшись в том числе на Закон города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве". Поданные Т.В.Близинской кассационная и надзорные жалобы оставлены без удовлетворения. Городская комиссия по предоставлению земельных участков и градостроительному регулированию при Правительстве Москвы решением от 28 апреля 1999 года признала за ней право пожизненного наследуемого владения на 0,12 гектара. В отношении остальной части земельного участка вопрос остался нерешенным.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Т.В.Близинская оспаривает конституционность части второй статьи 16 Закона города Москвы от 16 июля 1997 года "Об основах платного землепользования в городе Москве" (в редакции от 29 сентября 1999 года). На основании содержащейся в ней нормы, как утверждает в жалобе, была "реквизирована" часть принадлежащего заявительнице земельного участка, что противоречит требованиям статьи 36 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом, и статьи 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, исключающей умаление прав и свобод человека и гражданина и допускающей их ограничение только в конституционно одобряемых целях на основании федерального закона. Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является положение части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" (на момент применения содержавшееся в статье 15), в силу которого гражданам-домовладельцам, постоянно зарегистрированным в принадлежащих им на праве собственности домах, расположенных на земельных участках на территории города Москвы, предоставляется право пожизненного наследуемого владения этими земельными участками, причем в пределах Московской кольцевой автомобильной дороги размер таких участков ограничивается площадью 0,06 гектара, а за ее пределами - 0,12 гектара, сверх же указанных площадей земельные участки предоставляются в аренду.

2. До 1990 года в условиях существования исключительно государственной собственности на землю основной формой осуществления гражданами права владения и пользования земельными участками было постоянное (бессрочное) пользование, что имело целью гарантировать им устойчивость прав на землю и находящуюся на ней другую недвижимость. Признание за домовладельцем - пользователем земельного участка, на котором расположено домовладение, права постоянного (бессрочного) пользования этим земельным участком как своим имуществом исключало произвольное распоряжение им со стороны каких-либо иных субъектов права. В дальнейшем, в ходе проведения земельной реформы - как до, так и после принятия Конституции Российской Федерации, закрепившей право частной собственности на землю (статья 9, часть 2; статья 36, части 1 и 2), - законодатель, параллельно с процессом возрождения этой формы собственности, обеспечивал гражданам, по их выбору, возможность продолжать пользоваться земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды или временного пользования либо переоформить имеющийся правовой титул на любой иной. При этом во всяком случае исключалось как автоматическое изменение титулов прав на землю (переоформление осуществлялось по инициативе самих граждан), так и какое-либо ограничение права пользования земельным участком в связи с непереоформлением имеющегося правового титула.

Такая линия развития земельной реформы последовательно выдерживалась в федеральном законодательстве, регулирующем правила переоформления прав на земельные участки. Согласно Закону Российской Федерации от 23 декабря 1992 года "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства" граждане, имевшие на момент вступления данного Закона в силу земельные участки, размеры

которых превышали предельные нормы, во всех случаях сохраняли право пожизненного наследуемого владения или пользования частью земельного участка, превышающей установленные предельные нормы. Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 года "О реализации конституционных прав граждан на землю" было установлено, что земельные участки, полученные гражданами до 1 января 1991 года и находящиеся в их пожизненном наследуемом владении и пользовании, в том числе сверх установленных предельных размеров, и используемые ими для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства, жилищного либо дачного строительства, сохраняются за гражданами в полном размере; запрещалось обязывать граждан, имеющих указанные земельные участки, выкупать их или брать в аренду. Таким образом, независимо от того, была использована гражданами возможность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право пожизненного наследуемого владения или нет, - за ними сохранялись их прежние земельные участки (что в полной мере распространялось и на заявительницу).

Регулирование этих отношений, предусмотренное введенным в действие с 29 октября 2001 года Земельным кодексом Российской Федерации, также предоставляет каждому гражданину право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его постоянном (бессрочном) пользовании или в пожизненном наследуемом владении земельный участок (пункт 5 статьи 20 и пункт 3 статьи 21) и подтверждает, как это установлено Федеральным законом от 25 октября 2001 года "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", что предоставление в собственность граждан земельных участков, ранее переданных им в установленном земельным законодательством порядке в постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение, сроком не ограничивается.

3. Конституционный принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод (статья 1, часть 1; статьи 2, 17, 18 и 45, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации, обладающая высшей юридической силой и прямым действием (статья 15, часть 1), закрепляет основные начала, которыми государство должно руководствоваться в сфере признания и охраны в том числе имущественных прав граждан. При этом согласно статье 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

В контексте названных положений Конституции Российской Федерации право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, которое согласно прежнему регулированию являлось титулом прав на недвижимость и одновременно выступало в качестве одной из гарантий права собственности гражданина на находящийся на этом участке жилой дом, позволяя вместе с тем в какой-то мере компенсировать отсутствие права собственности на землю, не может не рассматриваться как обеспечивающее основу жизнедеятельности людей и направленное на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности. Соответственно, в отношении данного права действует конституционный механизм защиты от произвольного умаления или ограничения, что предполагает предоставление государственных гарантий лицам, имеющим на законных основаниях не подлежащие изъятию в соответствии с федеральным законом земельные участки.

Согласно статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Раскрывая конституционно-правовой смысл понятия "имущество", использованного в данной статье, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что им охватываются не только право собственности, но и вещные права

(постановления от 16 мая 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" и от 3 июля 2001 года по делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций"). Следовательно, статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком. Земельный участок является для землепользователя именно "своим имуществом" (что должно признаваться всеми субъектами права) и как таковое не может быть изъят иначе как на основании судебного решения и лишь при условии предварительного и равноценного возмещения.

Данная конституционная гарантия, адресованная прежде всего собственникам, во всяком случае не может толковаться как отрицающая государственную защиту других признанных имущественных прав граждан и умаляющая в какой-либо мере возможности такой защиты для законных землепользователей. На этом основано и действующее гражданско-правовое регулирование: согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации имущество как объект вещного права, в частности принадлежащее лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, включая земельные участки, подлежит защите по правилам, действующим также применительно к праву собственности (статьи 216, 279, 283, 304 и 305).

Такой подход, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 мая 2000 года, корреспондирует толкованию понятия "свое имущество" Европейским Судом по правам человека, лежащему в основе применения им статьи 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека исходит из того, что каждый имеет право на беспрепятственное пользование и владение своим имуществом, в том числе в рамках осуществления вещных прав, также подлежащих защите на основании указанного Протокола (решения от 23 сентября 1982 года по делу "Спорронг и Леннрот (Sporrong and Lonnroth) против Швеции" и от 21 февраля 1986 года по делу "Джеймс и другие (James and Others) против Соединенного Королевства", а также содержащее ссылки на них решение от 30 мая 2000 года по делу "Карбонара и Вентура (Carbonara and Ventura) против Италии").

Таким образом, по смыслу статей 17 (часть 1), 35 (часть 3) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с соответствующими международно-правовыми нормами, в отношении права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельными участками действует механизм защиты, гарантируемый статьями 35, 45 и 46 Конституции Российской Федерации.

4. Согласно статье 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2), а их конституционно допустимые ограничения возможны только на основании федерального закона (часть 3). Вопреки этому обеспечиваемое конституционной защитой право гражданина на владение и пользование своим имуществом в виде земельного участка, закрепленного за ним и подлежащего передаче ему на основе федерального регулирования в полном объеме в пожизненное наследуемое владение или в собственность, фактически умалено законом субъекта Российской Федерации. Положение части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве", в соответствии с которым находящийся в пользовании гражданина земельный участок в части, превышающей предельные для города Москвы нормы площади, предоставляемой в пожизненное наследуемое владение, передается ему по договору аренды, ставит граждан, имеющих большемерные земельные участки, в менее выгодные условия, ограничивая их использование в полном размере сроком аренды и возлагая на этих граждан обязанность нести расходы в виде арендной платы. Тем самым законом субъекта Российской Федерации введены ограничения не

только права пользования и владения таким имуществом, как земельный участок, но и конституционной свободы договора, что противоречит статье 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

5. Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу. Данная правовая позиция выражена в ряде Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР и от 5 июля 2001 года по делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года N 492-III ГД "О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов".

Часть вторая статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы: она допускает распространение понятия "предоставление земельного участка" как на случаи первичного получения земли, так и на случаи перерегистрации права владения и пользования земельными участками для граждан, проживающих в принадлежащих им на праве собственности домах, которые расположены на этих земельных участках. Отсутствие разграничения институтов предоставления земли и изменения титула прав на земельные участки для уже реально владеющих ими граждан на практике приводит к тому, что вопрос о размерах землевладения решается произвольно.

Неопределенность нормы позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче в пожизненное наследуемое владение (в деле заявительницы это привело к значительному его уменьшению), что создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

6. Наличие на момент принятия Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" федерального законодательства, которым регулируются отношения, касающиеся постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельными участками и их перерегистрации, исключает для законодательного органа субъекта Российской Федерации установление собственного регулирования в противоречие с федеральным. Такой запрет вытекает из статей 15 (часть 2) и 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации. Принятые вопреки данному запрету, т. е. с нарушением компетенции, акты субъектов Российской Федерации применению не подлежат, а ограничиваемые ими права граждан во всяком случае могут и должны быть восстановлены в процессе правоприменения на основе прямого действия Конституции Российской Федерации и приоритета федерального закона.

Это, однако, не снимает необходимости проверки Конституционным Судом Российской Федерации - при наличии законных поводов и оснований - конституционности принятых с нарушением компетенции законов субъектов Российской Федерации также по содержанию норм, тем более в случаях, когда права гражданина, нарушенные законом субъекта Российской Федерации, не были защищены состоявшимися по делу правоприменительными решениями.

Такая правовая позиция вытекает из постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской

Федерации". Она обусловлена юридической природой решений Конституционного Суда Российской Федерации, являющихся единственными судебными актами, которые лишают противоречащие Конституции Российской Федерации нормы юридической силы и, следовательно, обеспечивают единообразное применение конституционных положений в их развитии законодательной властью. Исходя из непосредственного действия прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации обеспечивает их правовую охрану на основе самой Конституции Российской Федерации, а не руководствуясь только федеральными законами, имеющими приоритет перед актами более низкого уровня. Следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации не вправе отказать в проверке конституционности закона субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина в случае, если его конституционные права не были восстановлены другими судами на основе подлежавшего применению в отношении него федерального закона, как это имело место в деле заявительницы. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 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 положение части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 2 и 3) и 55 (части 1, 2 и 3).
2. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дело гражданки Т.В.Близинской подлежит пересмотру в установленном законом порядке.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.
4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Москвы. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 16-П