



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 4 статьи 16³ Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» в связи с жалобой администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар»

город Санкт-Петербург

29 мая 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

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, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 4 статьи 16³ Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар». Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Е.В.Тарибо, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар» (далее также – администрация) оспаривает конституционность части 4 статьи 16³ Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» (далее также – Закон о содействии развитию строительства, Закон), согласно которой после утверждения документации по планировке территории в границах земельных участков единого института развития в жилищной сфере (далее также – единый институт развития) органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления обязаны принять земельные участки, которые образованы из этих земельных участков единого института развития, предназначены для размещения объектов регионального или местного значения, общежитий, необходимых для обеспечения образовательного процесса в ряде организаций, и (или) расположены в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования, соответственно в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность в месячный срок с даты обращения единого института развития о передаче земельных участков единого института развития.

1.1. В 2012 году между Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства и коммерческой организацией – застройщиком заключен договор аренды земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства. Договором предусматривались в том числе

обязательства застройщика по созданию объектов инженерной и иной инфраструктуры. Администрацией в целях реализации договора утверждена градостроительная документация. Из этого земельного участка выделены новые, в том числе участки для жилищного строительства и участок с видом разрешенного использования «территория общего пользования (дороги, проезды, тротуары)».

Вступившим в законную силу приговором Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 12 апреля 2019 года ряд лиц, включая директора застройщика, признаны виновными в мошенничестве. Установлено, что эти лица завладели указанными участками без цели их освоения в соответствии с договором и распорядились ими по своему усмотрению, освоение участков застройщиком не осуществлялось.

Публичное акционерное общество «ДОМ.РФ» – единый институт развития и правопреемник Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства обратилось в администрацию с письмом о передаче участка с видом разрешенного использования «территория общего пользования (дороги, проезды, тротуары)» в собственность городского округа и, получив отказ, подало в суд иск о понуждении к принятию участка в муниципальную собственность. Арбитражный суд Республики Коми, удовлетворяя иск решением от 27 ноября 2023 года, исходил из того, что участок предназначен для размещения объектов местного значения, расположен в границах территории общего пользования и должен быть передан в муниципальную собственность в силу прямого указания части 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства. Постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 29 февраля 2024 года решение арбитражного суда первой инстанции оставлено без изменения. Арбитражный суд Волго-Вятского округа, соглашаясь в постановлении от 16 июля 2024 года с выводами нижестоящих судов, дополнительно отметил, что часть земельных участков на территории, ранее предназначенной для комплексного освоения, занята индивидуальными жилыми домами, а обеспечение населения дорожной инфраструктурой местного значения относится к задачам местного

самоуправления. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2024 года отказано в передаче кассационной жалобы администрации на данные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам этого суда.

По мнению администрации, оспариваемая норма не соответствует статье 133 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой позволяет единому институту развития как агенту Российской Федерации посредством принудительной передачи в муниципальную собственность земельного участка перекладывать расходы по его освоению на местный бюджет, в котором такие расходы предусмотрены не были, необоснованно возлагая на орган местного самоуправления бремя обустройства земельного участка.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые конкретизируют статью 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу муниципального образования на нарушение его конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки нарушения прав и свобод в результате применения данного акта в деле с его участием, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли акт Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Оспариваемая администрацией часть 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства действует во взаимосвязи с ее частью 2 и пунктом 2 части 18 его статьи 16¹ об условиях договора о комплексном освоении территории и об оформлении прав арендаторов на земельные участки единого института развития, предоставленные для комплексного освоения территории в соответствии с Законом. Эти нормы устанавливают, что если земельные

участки, образованные из земельного участка единого института развития, в отношении которого заключен договор, планируется передать в собственность субъекта Российской Федерации или в муниципальную собственность, то с даты принятия решения о такой передаче стороны обязаны заключить дополнительное соглашение к договору о комплексном освоении территории, предусматривающее исключение подлежащих такой передаче участков из графиков мероприятий по комплексному освоению территории, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления после утверждения документации по планировке территории в границах участков единого института развития обязаны принять участки, которые образованы из этих участков единого института развития, предназначены для размещения объектов регионального или местного значения, некоторых общежитий и (или) расположены в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования, в собственность субъектов Российской Федерации или в муниципальную собственность в месячный срок с даты обращения единого института развития.

Вместе с тем из принятых по делу администрации судебных актов следует, что на основании части 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства суды также решают вопрос о передаче единым институтом развития в муниципальную собственность участков, предназначенных, согласно утвержденной документации по планировке территории, для возведения на них объектов местного значения или отнесенных к территориям общего пользования, в отношении которых договором, заключенным в целях комплексного освоения территории, установлено обязательство застройщика по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования, однако такое обязательство застройщиком исполнено не было. Конституционный Суд Российской Федерации при оценке оспариваемой нормы также полагает необходимым учесть, что, хотя на ее основании в конкретном деле решался только вопрос о передаче участка в муниципальную собственность, его поступление в муниципальную

собственность может повлечь обязанность администрации освоить его и соответствующие расходы местного бюджета.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является часть 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства в той мере, в какой на ее основании решается вопрос о передаче единым институтом развития в жилищной сфере земельных участков из федеральной собственности в муниципальную и обязанности органов местного самоуправления по их принятию как предназначенных для размещения на них объектов местного значения или как отнесенных к территориям общего пользования, когда в отношении таких участков договором, заключенным в целях комплексного освоения территории, было установлено обязательство застройщика по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и в котором земля и другие природные ресурсы, находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, признаваемых и защищаемых равным образом, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 7, часть 1; статья 8, часть 2; статья 9 Конституции Российской Федерации).

Значение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное требование ее рационального и эффективного использования для создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Данное требование адресовано, прежде всего, публичной власти – органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Местное самоуправление, как признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации, в пределах своих полномочий самостоятельно, обеспечивает решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, а его органы

сами управляют ею, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет и могут наделяться федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых материальных и финансовых средств, причем реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на данной территории. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения его органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, запретом на ограничение его прав.

По смыслу приведенных положений, содержащихся в статьях 12, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации и рассматриваемых во взаимосвязи с иными ее нормами, местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории страны формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства. В рамках этого механизма органы местного самоуправления на началах взаимодействия с органами государственной власти осуществляют в конституционно закрепленных пределах функции демократического, правового и социального государства. Предназначение местного самоуправления, чей приоритет – решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования, определяется вместе с тем целями максимально эффективной реализации вытекающих из Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод, по использованию и охране земли и других природных ресурсов, представляющих собой основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

То обстоятельство, что органы местного самоуправления должны решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения

муниципального образования, не препятствует конструктивному взаимодействию между ними и органами государственной власти для успешного решения общих задач, напрямую связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления той или иной имеющей общегосударственное значение публичной функции в порядке их наделения отдельными государственными полномочиями или же в других формах конституционно оправданного их участия в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории. Провозглашенный в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации принцип единства системы публичной власти, направленный на улучшение ее функционирования, предполагает слаженное взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления. Механизмы их взаимодействия должны быть построены на началах сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующих процессах каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами власти конституционно значимых функций по поддержанию устойчивого развития данного региона и страны в целом.

Вытекающее из конституционного принципа равенства всех перед законом требование формальной определенности предполагает как ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов, возложенных на органы местного самоуправления, и вопросов, возложенных на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными актами разной отраслевой принадлежности. Иное вело бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной

власти и принципа финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего правового обеспечения выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по защите прав и свобод (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации). Приведенные правовые позиции высказаны Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 4 декабря 2023 года № 55-П и других его решениях.

3. Согласно статье 40 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Расширение и освоение территорий входящих в муниципальные образования населенных пунктов, их социально-экономическое развитие, одним из главных направлений которого является строительство жилья, прямо связаны с обеспечением жизнедеятельности населения, выступающим предназначением местного самоуправления, которое в этом плане наделяется рядом полномочий как по решению вопросов местного значения, так и в сфере земельных и градостроительных отношений. Реализуя эти полномочия, органы местного самоуправления сами принимают решения относительно направлений расходования средств местного бюджета, формирования и использования муниципальной собственности, распоряжения ею.

Вместе с тем задача социально-экономического развития территорий населенных пунктов является также и задачей Российской Федерации – с учетом того, что значительная часть земель, которые пригодны для данных целей, находится в федеральной собственности, – как и задачей ее субъектов. Решение этой общей для всех уровней публичной власти задачи, требуя их взаимодействия, в том числе путем вовлечения Российской Федерацией ее субъектов и муниципальных образований с учетом их компетенции в достижение данных целей посредством использования федеральной собственности, предполагает в то же время, что применяемые при этом правовые механизмы будут согласованы с самостоятельностью, в частности в

бюджетной сфере, соответствующих уровней публичной власти и не будут приводить к возникновению непрогнозируемых для них обязанностей и бюджетных расходов или, если таковые возникли, к отсутствию у них возможности исполнить эти обязанности в плановом порядке исходя из имеющихся у них материальных и финансовых средств.

Правовая организация такого рода процессов должна обеспечивать взаимообусловленную и однонаправленную деятельность всех уровней публичной власти, с тем чтобы реализация полномочий и затраты одного уровня власти не становились бесцельными из-за нереализации другим ее уровнем, особенно инициатором развития конкретной территории, своих полномочий и возникших в связи с этой инициативой обязательств.

3.1. Законодатель, действуя на основании и во исполнение статей 2, 7, 40, 71 (пункты «а», «д», «е») и 75¹ Конституции Российской Федерации, принял ряд решений для содействия развитию жилищного строительства и иному развитию территорий. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» создан единый институт развития в жилищной сфере – акционерное общество, учрежденное Российской Федерацией в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации об Агентстве ипотечного жилищного кредитования (в настоящее время – публичное акционерное общество «ДОМ.РФ»), одной из основных задач которого выступает содействие развитию территорий общего пользования, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, территорий городских населенных пунктов, городских поселений и городских округов, городов федерального значения для удовлетворения социально-бытовых потребностей граждан, содействие развитию жилищного строительства, в том числе с использованием механизмов, предусмотренных Законом о содействии развитию строительства (часть 1 и пункт 1 части 3 статьи 2 Федерального закона «О содействии развитию и повышению эффективности управления в

жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В свою очередь, Закон о содействии развитию строительства в целях содействия развитию жилищного строительства и формированию рынка доступного жилья регулирует отношения, возникающие между единым институтом развития, органами государственной власти и местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, а также устанавливает особенности осуществления единым институтом развития деятельности, предусмотренной Законом (статья 1).

Закон о содействии развитию строительства предполагает, что единый институт развития выступает в качестве агента Российской Федерации и от своего имени совершает юридические и иные действия, в том числе сделки, с находящимися в федеральной собственности земельными участками и иным имуществом, в отношении которых уполномоченным Правительством Российской Федерации межведомственным коллегиальным органом принято решение о целесообразности наделения единого института развития данными полномочиями; к таким действиям относится и передача в аренду участков единого института развития для комплексного освоения территории, в рамках которого предусматривается в том числе жилищное строительство (часть 2¹ статьи 3, пункт 2 части 1 статьи 12 и пункт 3¹ части 1 статьи 12²).

3.2. Понятия территорий общего пользования и объектов местного значения раскрыты в Градостроительном кодексе Российской Федерации: первыми признаются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (площади, улицы, набережные, скверы, бульвары и т.д.), тогда как вторые – это объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-

экономическое развитие муниципальных образований (пункты 12 и 20 статьи 1).

Перспективы развития конкретных земельных участков, в том числе размещение на них объектов местного значения, включение участков в состав территорий общего пользования и создание на них объектов обустройства таких территорий, определяются обычно органами местного самоуправления самостоятельно в рамках их полномочий по принятию градостроительных решений. Объекты местного значения, которые планируется разместить на территории муниципального образования, предусматриваются его документами территориального планирования, в частности генеральным планом, и его документацией по планировке территории, а что касается границ территорий общего пользования, то они устанавливаются в проекте планировки территории (пункт 2 части 3 статьи 23, часть 1 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения в том числе утверждение генеральных планов муниципальных образований, правил землепользования и застройки, подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдачу градостроительного плана земельного участка, выдачу разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, муниципальный земельный контроль, осмотр зданий, сооружений и выдачу рекомендаций об устранении выявленных в ходе такого осмотра нарушений (статьи 14, 15 и 16).

Вместе с тем принятие соответствующих актов осуществляется органами местного самоуправления не только с учетом их собственных градостроительных решений, но и на основании обращений заинтересованных

лиц, в том числе заявлений единого института развития (пункты 31–33 части 1 статьи 12² Закона о содействии развитию строительства).

В части 1 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства определено, что подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность земельные участки единого института развития (в том числе одновременно с расположенными на них объектами недвижимого имущества): занятые объектами регионального или местного значения, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, либо предназначенные в соответствии с документами территориального планирования, документацией по планировке территории для размещения таких объектов; расположенные в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования, а также занятые находящимися в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности объектами обустройства территорий общего пользования; занятые находящимися в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности и необходимыми для обеспечения образовательной деятельности в государственных или муниципальных образовательных организациях высшего образования и профессиональных образовательных организациях общежитиями либо предназначенные в соответствии с документами территориального планирования, документацией по планировке территории для размещения таких общежитий.

Условием договора о комплексном освоении территории является в том числе обязательство лица, с которым единый институт развития заключил этот договор, осуществить на земельном участке единого института развития, в отношении которого заключен этот договор, или на участках, образованных из такого участка единого института развития, строительство объектов инфраструктуры в соответствии с проектом планировки территории, за исключением случаев, если участки, образованные из такого участка единого института развития, планируется передать в собственность субъекта Российской Федерации или в муниципальную собственность в соответствии с

частью 2 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства как предназначенные для размещения объектов местного значения и (или) расположенные в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования (пункт 2 части 18 статьи 16¹ и часть 4 статьи 16³ Закона).

В то же время в силу части 3 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства после ввода в эксплуатацию объектов регионального или местного значения, объектов обустройства территорий общего пользования органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления обязаны принять такие объекты, а также земельные участки единого института развития, занятые такими объектами, соответственно в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность в месячный срок с даты обращения либо лица, осуществлявшего строительство таких объектов, об их передаче, либо единого института развития о передаче его земельных участков.

Таким образом, вопрос о строительстве объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования на участке единого института развития или на участках, из него образованных, может быть решен по-разному и одним из вариантов является передача этих участков в муниципальную собственность после утверждения документации по планировке территории в границах этих участков.

4. Вопрос о порядке передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, который в ряде своих решений сформулировал следующие правовые позиции.

Безвозмездная передача в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает учет финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в таком имуществе для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого

имущества. Отсутствие у муниципальных образований возможности сформулировать и отстаивать свою позицию в отношении такого имущества позволяло бы передавать в муниципальную собственность имущество, наименее эффективное в социально-экономическом плане и не являющееся объективно необходимым для решения вопросов местного значения. Безоговорочное принятие такого имущества могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на его содержание и тем самым существенно помешать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по сути, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления. Недопустима передача имущества из государственной собственности в муниципальную в одностороннем порядке, без учета волеизъявления органов местного самоуправления и без объективной необходимости данной передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий. В системе правового регулирования и в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации взаимосогласованное применение норм, регулирующих приобретение муниципальными образованиями права собственности на те или иные объекты, не может осуществляться в отрыве от произведенного законом и основанного на Конституции Российской Федерации разграничения полномочий между уровнями публичной власти, без учета принципа целевой направленности публичной собственности и потребности муниципального образования в том или ином имуществе (Постановление от 4 декабря 2023 года № 55-П; определения от 4 декабря 2007 года № 828-О-П, от 7 февраля 2012 года № 234-О-Р, от 9 ноября 2017 года № 2516-О, от 11 апреля 2019 года № 864-О и др.).

Данные правовые позиции, однако, не могут быть автоматически распространены на случай передачи в муниципальную собственность из федеральной земельные участки, предназначенных для размещения объектов

местного значения или расположенных в границах территорий общего пользования.

К вопросу о принадлежности земельных участков, на которых в соответствии с градостроительной документацией планируется размещение объектов местного значения или которые находятся в границах территорий общего пользования, законодатель подходит системно, предполагая, что соответствующий правовой режим земельных участков является основанием для их приобретения органами местного самоуправления в муниципальную собственность и в качестве общего правила исключает выбытие из нее. Строительство на земельном участке объекта местного значения может стать основанием его изъятия для муниципальных нужд или резервирования, которое влечет ограничения в оборотоспособности участка, а находящийся в границах территорий общего пользования земельный участок не подлежит приватизации (пункт 8 статьи 27, статьи 49 и 70¹ Земельного кодекса Российской Федерации).

Основанием для принятия градостроительного решения, предусматривающего размещение объекта местного значения или обозначающего границы территорий общего пользования, выступает наличие обусловленной интересом местного сообщества необходимости в создании конкретного объекта инфраструктуры либо благоустройства или же в использовании какой-либо территории неограниченным кругом лиц. Применительно к отношениям, урегулированным статьей 16³ Закона о содействии развитию строительства, интерес местного сообщества состоит в том, чтобы жилые дома, возведенные застройщиком при выполнении обязательств по комплексному освоению территории, были обеспечены инфраструктурой.

В силу пунктов 3, 5 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах округа и обеспечение

безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок, муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах округа, организация дорожного движения, утверждение правил благоустройства территории округа и организация ее благоустройства в соответствии с указанными правилами.

Пункт 6 части 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относит к полномочиям органов местного самоуправления городских округов дорожную деятельность – определяемую в пункте 6 его статьи 3 как проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог – в отношении автомобильных дорог местного значения. Частью 9 его статьи 6 предусмотрено, что к собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

С учетом полномочий органов местного самоуправления, в том числе по обустройству территорий общего пользования и в сфере дорожной деятельности, отражающих как конституционное предназначение местного самоуправления, так и обязанность его органов в рамках единой системы публичной власти взаимодействовать с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, сама по себе предусмотренная частью 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства во взаимосвязи с ее частью 2 и пунктом 2 части 18 его статьи 16¹ обязанность органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность земельные участки – которые предназначены для размещения объектов местного значения и (или) расположены в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования и в отношении которых не было установлено обязательство лица, с которым

единым институтом развития заключен договор о комплексном освоении территории, осуществить на земельном участке единого института развития, в отношении которого заключен этот договор, или на участках, образованных из такого участка единого института развития, строительство объектов инфраструктуры в соответствии с проектом планировки территории – не может рассматриваться (в том числе в отсутствие ранее выраженного органом местного самоуправления согласия на принятие в муниципальную собственность таких участков) как несовместимая с конституционными гарантиями самостоятельности местного самоуправления, поскольку задача развития территорий муниципальных образований в интересах их населения является, как было отмечено, общей задачей всех уровней публичной власти.

Передача в муниципальную собственность земельных участков единого института развития, предназначенных согласно документации по планировке территории для возведения на них объектов местного значения или отнесенных к территориям общего пользования, на стадии заключения между единым институтом развития и застройщиком договора, на основании которого будет осуществляться комплексное освоение территории, позволяет органам местного самоуправления сообразовывать освоение таких участков с деятельностью единого института развития и с исполнением застройщиком обязательств по договору, дает возможность планировать расходование средств местного бюджета на эти цели и сохраняет ту степень самостоятельности в решении градостроительных и бюджетных вопросов, которая гарантирована местному самоуправлению Конституцией Российской Федерации и конкретизирующим ее законодательством.

5. Вместе с тем частью 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства, являющейся частью механизма взаимодействия единого института развития как агента Российской Федерации и органов местного самоуправления, данный механизм не исчерпывается, с учетом того, что, как было сказано, в договор, на основании которого осуществляется комплексное освоение территории, может включаться обязательство застройщика по строительству объектов инфраструктуры, а в муниципальную собственность

подлежат передаче земельные участки, на которых возведены объекты местного значения (часть 3 той же статьи).

Часть 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства была введена Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 356-ФЗ, который изложил в новой редакции также другие положения данной статьи. До этого Закон не содержал положений об обязанности органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность земельные участки, предназначенные для размещения объектов местного значения и иных указанных в этой норме объектов, а также земельные участки, расположенные в границах планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования. Такие участки в соответствии с частью 3 той же статьи подлежали принятию в муниципальную собственность только после ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры, подлежащих безвозмездной передаче в государственную или муниципальную собственность.

Изменение же редакции статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства, в том числе дополнение ее частью 4, привело к тому, что единый институт развития имеет возможность передать земельные участки, в отношении которых застройщиком не было исполнено возложенное на него договором о комплексном освоении территории обязательство по строительству объектов инфраструктуры, в муниципальную собственность, а органы местного самоуправления обязаны принять такие участки. Из этого исходили арбитражные суды, рассматривая дело администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар», послужившее поводом для ее обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. В то же время Третий кассационный суд общей юрисдикции определением от 22 февраля 2023 года оставил без изменения апелляционное определение, которым отказано в иске к администрации о возложении обязанности осуществить строительство автомобильной дороги на том же самом спорном земельном участке, сославшись на часть 3 той же статьи и исходя в том числе из того, что в пределах границ участка отсутствуют введенные в эксплуатацию объекты

обустройства территорий общего пользования и у администрации не возникла обязанность по принятию участка в собственность.

Сказанное свидетельствует о наличии коллизии между частями 3 и 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства применительно к ситуации, когда застройщик по договору, в соответствии с которым ему предоставлен земельный участок (участки) для комплексного освоения территории, не исполнил свое обязательство по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования на участке единого института развития или его правопродшественника, а последние не приняли каких-либо мер для освоения этого участка, тем самым фактически отказавшись от выполнения публичных функций, которые ими приняты на себя. Именно на единый институт развития возложено проведение аукционов на право заключения договоров, на основании которых осуществляется комплексное освоение территории, в отношении участков, находящихся в федеральной собственности, заключение таких договоров и контроль за их исполнением, включая привлечение к гражданско-правовой ответственности за нарушение договора (части 3 и 4¹ статьи 3, части 1 и 3 статьи 12² и статья 16³ Закона). Осуществляя эти правомочия, единый институт развития, как и ранее его правопродшественник, действует в качестве субъекта, исполняющего публичную функцию, и, соответственно, не может отказаться от реализации уже принятой на себя публичной функции или переложить ее в одностороннем порядке на иное лицо, в том числе на орган местного самоуправления.

Если в отношении земельного участка, предназначенного для возведения на нем объектов местного значения или отнесенного к территориям общего пользования, договором между единым институтом развития и застройщиком было установлено обязательство застройщика по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования, и такое обязательство не было исполнено (не исполнено надлежащим образом) застройщиком, а единый институт развития не принял мер для освоения участка, то обязательная (не обусловленная ни предварительным, ни

последующим согласием органа местного самоуправления участвовать в освоении участка) передача земельного участка, потенциально связанная с несением местным бюджетом незапланированных и обусловленных действиями иного уровня публичной власти расходов на его освоение, ставит под сомнение законные ожидания органа местного самоуправления в отношении действий субъекта, представляющего иной уровень публичной власти.

Поскольку же действующим правовым регулированием для указанного случая какая-либо компенсация расходов местного бюджета на освоение такого участка не предусмотрена, это ставит под сомнение и гарантируемые местному самоуправлению самостоятельность и право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

6. Таким образом, часть 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 133, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данное законоположение, предполагая обязанность органа местного самоуправления принять в муниципальную собственность земельный участок как предназначенный для размещения на нем объектов местного значения или как отнесенный к территориям общего пользования, не гарантирует органам местного самоуправления предоставления федеральным уровнем публичной власти финансовых средств на создание соответствующего объекта инфраструктуры или объекта обустройства территорий общего пользования при наличии (возникновении) необходимости создания такого объекта вследствие действий единого института развития по комплексному освоению территорий, а именно когда в отношении этого участка не было исполнено (не исполнено надлежащим образом) установленное договором между единым институтом развития и застройщиком обязательство по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций – внести в законодательство необходимые изменения.

При этом, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации полагает необходимым установить в абзацах втором и третьем пункта 2 резолютивной части настоящего Постановления порядок применения части 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства впредь до внесения необходимых изменений в законодательное регулирование.

С учетом определенного Конституционным Судом Российской Федерации порядка применения части 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства, позволяющего органам местного самоуправления требовать компенсации расходов местного бюджета на освоение принятого в муниципальную собственность земельного участка за счет средств федерального бюджета уже после его передачи в муниципальную собственность, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 10¹ части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», устанавливает, что судебные акты по делу администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар», которыми на нее возложена обязанность принять в муниципальную собственность спорный земельный участок, пересмотру не подлежат. Если освоение земельного участка заявителем будет произведено после принятия нового регулирования, то он вправе требовать компенсации своих расходов в соответствии с ним.

Поскольку часть 4 статьи 16³ Закона о содействии развитию строительства равным образом распространяется и на передачу земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в

настоящем Постановлении правовые позиции распространяются и на такую передачу.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 часть 4 статьи 16³ Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1) и 133, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она – предполагая обязанность органа местного самоуправления принять в муниципальную собственность земельный участок как предназначенный для размещения на нем объектов местного значения или как отнесенный к территориям общего пользования – вместе с тем не гарантирует органам местного самоуправления предоставления федеральным уровнем публичной власти финансовых средств на создание соответствующего объекта инфраструктуры или объекта обустройства территорий общего пользования при необходимости создания такого объекта вследствие действий единого института развития по комплексному освоению территорий (а именно когда в отношении этого участка не было исполнено либо не исполнено надлежащим образом установленное договором между единым институтом развития и застройщиком обязательство по строительству названного объекта).

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций – внести в действующее законодательство необходимые изменения.

Впредь до внесения в действующее законодательство необходимых изменений в случае передачи на основании части 4 статьи 16³ Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства, созданию

объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» в муниципальную собственность земельных участков единого института развития при возникновении обусловленной его деятельностью необходимости освоения земельного участка в соответствии с его назначением, когда в отношении этого участка не было исполнено (не исполнено надлежащим образом) установленное договором между единым институтом развития и застройщиком обязательство по строительству объектов инфраструктуры или объектов обустройства территорий общего пользования, органы местного самоуправления вправе в судебном порядке требовать компенсации расходов местного бюджета на освоение этого участка за счет средств федерального бюджета.

Поскольку необходимость такого освоения может быть обусловлена не только деятельностью единого института развития и выбранного им застройщика, но и освоением соседних территорий по инициативе или по решению органов местного самоуправления, постольку размер компенсации может определяться пропорционально тому, наличие какого количества объектов (включая предполагаемые к созданию в связи с предоставлением земельных участков с соответствующим видом разрешенного использования), для обеспечения которых предназначен соответствующий (запланированный на земельном участке документацией по планировке территории) объект инфраструктуры или обустройства территорий общего пользования, обусловлено действиями или решениями единого института развития или застройщика, действующего по договору с ним и под его контролем, а какого – действиями и решениями самих органов местного самоуправления.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 36-П



Конституционный Суд
Российской Федерации