

**Председателю Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькину**

в связи с жалобой гражданина Ю.В. Тихонова на нарушение его конституционных прав положениями пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»

**от Автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики»<sup>1</sup>**

129090, Москва, ул. Щепкина, д.8  
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140  
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35  
факс: (495) 608-69-15  
эл. почта: [info@mail-ilpp.ru](mailto:info@mail-ilpp.ru)  
<http://www.ilpp.ru>

**Копия: судье-докладчику Л.О. Красавчиковой**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**о правовых проблемах сноса построек  
в связи с изменением строительных норм и правил минимальных расстояний до  
объектов систем газоснабжения с точки зрения конституционно-правовых  
принципов и подхода Европейского Суда по правам человека**

**I. Введение**

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее – Конституционный Суд, Суд*) находится дело о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (*далее — Закон о газоснабжении*) в связи с жалобой гражданина Ю.В. Тихонова (*далее — Заявитель*). Заявитель оспаривает конституционность данных положений в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют судам отказывать в пересмотре решения о сносе самовольных построек по заявлению лиц, которые не могли знать об ограничении строительства на их земельном участке, так как нормы, устанавливающие указанные ограничения, были введены в действие позже возведения спорных строений, что препятствует защите прав собственности и позволяет возлагать ответственность за самовольное строительство на лиц, в действиях которых отсутствует вина.
2. Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (*далее – Институт*) является одним из ведущих правовых центров России в области конституционно-правовых и международно-правовых исследований. Представляя в

---

<sup>1</sup> Институт права и публичной политики включён в реестр, предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Конституционный Суд своё заключение, Институт<sup>2</sup> стремится содействовать Суду в принятии информированного и взвешенного решения по делу.

3. Предметом настоящего заключения являются:

*во-первых*, исследование природы установленного законодательством Российской Федерации запрета на строительство объектов ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения с точки зрения соответствия конституционно-правовым принципам (*раздел II*);

*во-вторых*, анализ допустимого с точки зрения конституционно-правовых принципов подхода к юридически значимым для гражданина последствиям строительства объектов ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения (*раздел III*);

*в-третьих*, определение назначения поправок в положения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, введённых Федеральными законами от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ и № 340-ФЗ соответственно (*раздел IV*);

*в-четвёртых*, анализ практики Европейского Суда по правам человека (*далее* — Европейский Суд) по вопросу сноса самовольных построек (*раздел V*);

*в-пятых*, исследование правовых позиций Европейского Суда, касающихся условий применения в отношении лица законодательных и иных норм с обратной силой, возлагающих на лицо обязательство по соблюдению таких норм (*раздел VI*).

4. Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы:

(i) Само по себе установление новых охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения является правомерным, так как соответствует конституционно-правовым целям ограничения права частной собственности, однако такое установление должно отвечать принципам пропорциональности и правовой определённости.

(ii) Установление новых, ранее неизвестных гражданину, охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения не должно лишать гражданина права на возмещение имущественных потерь, возникших вследствие ограничения права собственности.

(iii) Установление новых, ранее неизвестных гражданину, охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения не должно приводить к возложению на гражданина обязанности за свой счёт осуществлять снос постройки, не отвечающей новым охранным требованиям.

(iv) Пересмотр судебного постановления по новым обстоятельствам, приводящий к выплате компенсации собственнику постройки, ставшей самовольной, является механизмом, балансирующим публичный интерес по обеспечению безопасности жизни, здоровья, имущества, экологии и частный интерес, лежащий в сохранности законно приобретённой частной собственности.

(v) Правоприменительная практика не может следовать по пути отказа в пересмотре судебных постановлений, вынесенных по делам граждан, которые возвели постройку до установления и опубликования новых охранных зон и минимальных расстояний. Наоборот, такие судебные постановления должны быть пересмотрены посредством механизмов, введённых в российскую правовую систему положениями Федеральных законов от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ и № 340-ФЗ.

---

<sup>2</sup> Заключение подготовлено юристами Института В.М. Исаковым, А.А. Сучковой.

## **II Природа установленного законодательством Российской Федерации запрета на строительство объектов ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения с точки зрения соответствия конституционно-правовым принципам**

5. Часть 7 статьи 28 Закона о газоснабжении устанавливает запрет владельцам земельных участков, прилегающих к объектам систем газоснабжения и в отношении которых установлены охранные зоны, на строительство каких бы то ни было зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения *без согласования с организацией - собственником системы газоснабжения* или уполномоченной ею организацией.
6. В определении от 6 октября 2015 года № 2318-О Конституционный Суд разъяснил, что сами по себе ограничения собственников земельных участков в праве возводить на них постройки направлены не только на обеспечение сохранности объектов системы газоснабжения при её эксплуатации, обслуживании и ремонте, но и на предотвращение аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий и, тем самым, на защиту жизни и здоровья граждан, на обеспечение их безопасности. Таким образом, указанное ограничение соответствует критерию наличия конституционно-правовой цели, предусмотренной частью 3 статьи 55 Конституции.
7. В определении Конституционного Суда от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р подчёркивается, что для уяснения конституционно-правового смысла необходимо обращать внимание в том числе и на её буквальный смысл. Из текста положений части 6 статьи 28 Закона о газоснабжении следует, что вытекающий из них запрет на строительство является состоятельным при наборе сложного состава юридических фактов, а именно:
  - земельный участок прилегает к объектам систем газоснабжения;
  - в отношении таких объектов систем газоснабжения установлены охранные зоны;
  - строительство осуществляется в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения;
  - строительство не было согласовано с организацией-собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией.Следовательно, положения статьи 28 Закона о газоснабжении не запрещают строительство, если хотя бы один из вышеуказанных юридических фактов не является состоявшимся. Например, нельзя признать незаконным возведение постройки, если она была согласована с организацией-собственником системы газоснабжения или же возведена на земельном участке, не находящемся в пределах охранной зоны.
8. Положения статьи 28 Закона о газоснабжении не устанавливают императивный запрет на какое бы то ни было строительство на земельных участках, относящихся к данной категории, так как подразумевают процедуру согласования строительства с уполномоченными организациями. Такая формулировка свидетельствует о диспозитивном характере нормы.
9. Диспозитивный характер положений статьи 28 Закона о газоснабжении обусловлен, в частности, тем, что возведение построек в охранной зоне или в пределах минимальных расстояний как раз является неизбежной необходимостью для реализации на практике упомянутой в пункте 7 настоящего заключения конституционно-правовой цели (безопасности жизни, здоровья, имущества, экологии), например посредством возведения ограждения линии газопровода, установки опознавательных знаков, защитных устройств. Такой подход

соответствует правовым позициям Конституционного Суда, так как обеспечивает пропорциональность ограничения прав (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 14 мая 2012 года № 11-П и от 29 ноября 2016 года № 26-П).

10. При этом, из формулировок текста части 6 статьи 28 Закона о газоснабжении вытекает неопределённость в вопросе о том, кто именно должен согласовывать строительство с организацией-собственником системы газоснабжения: владельцы земельных участков, прилегающих к объектам системы газоснабжения, или владельцы земельных участков, прилегающих к объектам системы газоснабжения и на которые установлены охранные зоны, или же владельцы земельных участков, находящихся в пределах минимальных расстояний, но в отношении которых не установлены охранные зоны.
11. Формулировка *«прилегающие к объектам газоснабжения»* также порождает неопределённость в субъекте, ответственном за прохождение процедуры согласования. Так, из положений статьи 28 Закона о газоснабжении не следует с необходимой определённостью вывод о том, возложена ли на собственника земельного участка обязанность согласовывать строительство, если его земельный участок расположен в пределах минимальных расстояний, но земельный участок граничит не с объектом газоснабжения, а с другим участком или с неразграниченными землями.
12. Указанные в пунктах 11 и 12 настоящего заключения вопросы, порождаемые буквальным смыслом положений Закона о газоснабжении, не позволяют прийти к выводу о том, что федеральный законодатель с надлежащей определённостью установил признаки неправомерного строительства вблизи охраняемых объектов газоснабжения и обеспечил собственникам земельных участков возможность предвидеть последствия возведения постройки.

### **Ш Допустимый с точки зрения конституционно-правовых принципов подход к юридически значимым для гражданина последствиям строительства объектов ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения**

13. Положения статьи 32 Закона о газоснабжении устанавливают, что граждане, виновные в нарушении ограничений использования земельных участков, осуществления хозяйственной деятельности в границах охранных зон газопроводов, зон минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.
14. Также положения статьи 32 Закона о газоснабжении закрепляют негативное имущественное последствие в виде сноса зданий, строений и сооружений, построенных ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения. Такой снос может быть квалифицирован в качестве меры, обеспечивающей реальное достижение на практике публично-значимых целей, указанных в пункте 7 настоящего заключения, направленной на обеспечение баланса публичных и частных интересов и, соответственно, на реализацию статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда от 28 марта 2017 года № 609-О, от 23 ноября 2017 года № 2565-О).
15. С другой стороны, сам по себе снос зданий, строений и сооружений влечёт за собой возникновение имущественных затрат на осуществление сноса, а также имущественных потерь в виде прекращения конституционно-признанного права пользования частной собственностью (часть 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации). Так, Конституционный Суд указывал, что обязанность снести самовольную постройку представляет собой санкцию за совершенное

правонарушение, которое может состоять в нарушении как норм земельного законодательства, регулирующего предоставление земельного участка под строительство, так и градостроительных норм, регулирующих проектирование и строительство (определение от 3 июля 2007 года № 595-О-П).

16. Установление охранных зон и минимальных расстояний является императивным требованием закона, обращённым к публичной власти. Так, согласно статье 2 Закона о газоснабжении, охранный зона газопровода — зона с особыми условиями использования территории, которая устанавливается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Аналогичная норма предусмотрена в пункте 1 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой Правительство Российской Федерации должно утвердить положения об охранных зонах трубопроводов и положение о зонах минимальных расстояний магистральных или промышленных трубопроводов. Следовательно, неустановление охранных зон и минимальных расстояний является неисполнением обязательств, установленных для государственных органов законом, и, соответственно, свидетельствует о незаконном бездействии публичной власти. Бездействие же публично-правового образования, не установившего и не опубликовавшего охранные зоны и минимальные расстояния, в определенной степени создаёт предпосылки к возведению построек вблизи охраняемого объекта.
17. Как неоднократно указывал Конституционный Суд, основываясь на практике Европейского Суда по правам человека, ошибки или просчёты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраняться за счёт заинтересованного лица (постановления от 4 июня 2015 года № 13-П, от 22 июня 2017 года № 16-П). В постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П Конституционный Суд указал на недопустимость ущемления интересов добросовестного приобретателя имущества в случае ненадлежащего исполнения компетентными органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок, а также при принятии решений, не отвечающих критериям разумности и осмотрительности при реализации ими своих правомочий.
18. Исходя из правовых позиций Конституционного Суда о том, что наличие вины как обязательного элемента субъективной стороны состава правонарушения является одним из базовых принципов юридической ответственности (Определение от 17 июля 2018 года № 1692-О), а также прямого указания абзаца 3 статьи 32 Закона о газоснабжении на то, что граждане несут ответственность только при наличии вины, мера ответственности в виде сноса построек, возведённых в нарушение правил использования земельных участков, не может применяться к лицу, допустившему правонарушение без вины.
19. Как следует из части 2 статьи 54 Конституции, юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями (постановление Конституционного Суда от 4 февраля 2020 года № 7-П). Соответственно, если нормативные акты, устанавливающие охранные зоны и минимальные расстояния, не были приняты и (или) опубликованы, то у гражданина отсутствовала объективная возможность знать об ограничении права собственности, что препятствует привлечению гражданина к такой форме имущественной ответственности, как снос постройки, ставшей в силу изменившегося законодательства самовольной.
20. Исходя из многочисленных правовых позиций Конституционного Суда, обеспечение поддержания правовой определённости нормативного регулирования возможно только в случае, когда ограничение в конституционно значимых целях прав и свобод

человека и гражданина выражено в федеральном законе ясно, чётко и недвусмысленно; иное не согласуется с требованиями о признании и гарантии этих прав и свобод в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, равенства всех перед законом и судом (статья 17, часть 1; статья 18; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Механизм действия законоположений, регулирующих имущественные отношения, должен быть предсказуем и понятен субъектам правоотношений (постановление от 22 июня 2017 года № 16-П). Неопределённость содержания правовых норм влечёт неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создаёт возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведёт к произволу, а значит - к нарушению указанных конституционных принципов равенства и верховенства закона, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П и от 11 ноября 2003 года № 16-П).

21. Согласно правовым позициям Конституционного Суда, участники правоотношений должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретённых прав, обеспеченности их государственной защитой, то есть в том, что приобретённое ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями, а при реализации права в разумных пределах у лиц будет возможность предвидеть последствия своего поведения (постановления от 20 июля 2011 года № 20-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П).
22. Соответственно, недостаточно определённо сформулированный запрет на строительство объектов ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения (пункт 13 настоящего заключения) не может порождать возложение на гражданина негативных последствий за своё поведения.
23. Исходя из правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда от 20 июля 2011 года № 20-П, согласно принципу недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение граждан, который вытекает из Конституции и имеет общеправовое значение, федеральный законодатель, вводя в действие новые правовые нормы, обязан соблюдать принципы поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не вправе придавать обратную силу новому регулированию, если оно ухудшает правовое положение личности, ограничивает её субъективные права, уже существующие в конкретных правоотношениях. Введение новых охранных зон и минимальных расстояний ухудшает правовое положение собственника земельного участка, так как ограничивает возможности свободного строительства.
24. Вместе с тем, снос постройки, которая вследствие изменения законодательства, стала обладать признаками самовольной по смыслу второго предложения части 3 статьи 35 Конституции, является формой принудительного отчуждения имущества. По общему правилу, такое отчуждение в целях реализации публично-правового интереса может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (постановление Конституционного Суда от 24 февраля 2004 года № 3-П).
25. Таким образом, упомянутое в пункте 7 настоящего заключения, объективное существование публичного интереса по обеспечению безопасности жизни, здоровья, имущества и экологии не может умалять право граждан на возмещение убытков, возникающих в связи со сносом построек, ранее не обладавшими признаками

самовольности. Соответственно, возведение постройки в то время, когда охранные зоны и минимальные расстояния не были установлены, а возведение постройки было согласовано с уполномоченными организациями, не может порождать возложение на гражданина негативных последствий в виде сноса постройки за счёт гражданина и без выплаты компенсации соразмерной имущественным потерям в виде невозможности использования постройки.

**IV Назначение поправок в положения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, введённых Федеральными законами от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ и № 340-ФЗ (далее — 339-ФЗ и 340-ФЗ) соответственно**

26. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что общим (основным) принципом действия закона во времени является распространение его на отношения, возникшие после его введения в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на отношения, которые возникли до их введения в действие, т.е. придать закону обратную силу (определения от 22 декабря 2015 года № 2947-О, от 19 декабря 2017 года № 2978-О, от 26 марта 2019 года № 732-О, от 24 декабря 2020 года № 2962-О, от 25 марта 2021 года № 547-О и др.). Следовательно, само по себе установление в нормативных актах охранных зон и минимальных расстояний после возведения постройки не является достаточным обстоятельством для признания постройки самовольной, так как в акте, устанавливающем такие охранные зоны и минимальные расстояния, должно быть указание на то, что он распространяется и на строительство, состоявшееся до принятия указанных актов.
27. Конституционный Суд в постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П обратил внимание на то, что добросовестность гражданина, его разумность и осмотрительность при возведении построек является основанием для возложения на органы публичной власти обязанности возмещения ущерба, причинённого гражданину сносом принадлежащих ему построек.
28. Многократно Конституционный Суд указывал, что действующее законодательство предполагает установление вины лица, осуществившего самовольную постройку, и допускает возложение на него бремени сноса постройки при наличии такой вины (определения от 3 июля 2007 года № 595-О-П, от 17 января 2012 года № 147-О-О). Недопустимым является возложение на невиновное лицо обязанности по сносу за свой счёт самовольной постройки, и суды в каждом конкретном деле, касающемся сноса самовольной постройки, должны исследовать обстоятельства создания такой постройки, с тем, чтобы возложить имущественную ответственность на тех лиц, по причине противоправных действий которых постройка была квалифицирована самовольной (определения от 29 мая 2018 года № 1174-О и № 1175-О).
29. Вместе с тем, если уже возведённая постройка стала отвечать признакам самовольной не в связи с тем, что в момент её возведения были нарушены какие-либо нормы, а по причине установления в публичных интересах новых охранных зон и минимальных расстояний, то возникает ситуация, при которой невозможно возложить на правонарушителя имущественные последствия, так как установление новых охранных зон и минимальных расстояний не являлось правонарушением в момент возведения постройки.
30. Исходя из этого, в целях недопущения возложения на граждан негативных последствий в виде имущественных потерь в связи с изменившимися нормами публичного права, обеспечивающими достижение указанных в пункте 7 настоящего заключения конституционно-значимых целей, в российскую правовую систему были введены 339-ФЗ и 340-ФЗ. Принятие указанных законов в один день иллюстрирует

их комплексную направленность на защиту собственников земельных участков как со стороны материального, так и со стороны процессуального права. А именно:

Абзац 2 пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса в редакции 339-ФЗ дополнен новым основанием, которое необходимо учитывать при решении вопроса самовольности постройки: не является самовольной постройкой строение, возведённое с нарушением ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений.

Пункт 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса предоставляет такому собственнику возможность пересмотра судебного решения о сносе постройки, если постройка перестала в связи с изменениями закона соответствовать основаниям, по которым она признана самовольной, а судебное постановление о сносе ранее признаваемой законом самовольной постройки вступило в силу.

31. В пояснительной записке к проекту 339-ФЗ указано, что изменения необходимы в целях защиты прав и законных интересов добросовестных застройщиков, ограничения на признание самовольными постройками домов на садовых земельных участках (абзац 4 страницы 1, абзац 1 страницы 2, абзац 5 страницы 3 Пояснительной записки к проекту федерального закона № 301924-7).

Внесение положениями 340-ФЗ изменений в часть 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса позволяет отменить судебное постановление, обязывающее гражданина снести без выплаты компенсации постройку, которая уже не признаётся законом самовольной, так как на момент её возведения гражданин не знал и не мог знать о том, что постройка нарушает требования охранной зоны и минимальных расстояний. Этот вывод соответствует позиции Конституционного Суда, согласно которой неопубликованный (в том числе не принятый) акт не может повлечь за собой изменение правового положения граждан в негативную для гражданина сторону (определение от 2 ноября 2006 года № 537-О).

32. Соответственно, положения пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации закрепили механизм, защищающий добросовестного создателя постройки — лица, который не знал и не мог знать о нарушениях норм при строительстве потому, что во время строительства такие нормы не были приняты и (или) опубликованы. Такой механизм соответствует конституционному принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (постановление Конституционного Суда от 20 апреля 2010 года № 9-П), так как позволяет суду при изменении условий реализации права собственности учитывать сформировавшиеся на основе ранее действовавшего правового регулирования законные ожидания в сохранности собственности.
33. Следование данному механизму позволяет разрешить коллизию между обязанностью снести постройку, не соответствующую изменившимся нормам, защищающим публичные интересы, и запретом возлагать имущественные потери на добросовестного собственника постройки, который до изменения норм, защищающих публичные интересы, не знал и не мог знать о наличии ограничений права собственности на земельный участок.
34. Пересмотр судебного постановления по новым обстоятельствам, приводящий к выплате компенсации собственнику постройки, ставшей самовольной, станет механизмом, балансирующим публичный интерес, состоящий в обеспечении безопасности жизни, здоровья, имущества, экологии и частный интерес, лежащий в области сохранности законно приобретённой частной собственности.



## **V Практика Европейского Суда по вопросу сноса самовольных построек**

35. Европейский Суд уже сталкивался с вопросами сноса самовольных построек, находящихся вблизи газо- и нефтепроводов, при рассмотрении жалоб на нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции по правам человека (*далее* — Конвенция), гарантирующей право на уважение частной собственности. Хотя Европейский Суд отмечал, что по российскому законодательству самовольная постройка не может рассматриваться в качестве блага, на которое распространяется право собственности (Решение от 11 сентября 2018 года по делу Котуманова против России, жалоба 57964/08, §§ 52), в определенных обстоятельствах статья 1 Протокола № 1 к Конвенции все же является применимой в делах, касающихся принятия решения о сносе самовольных построек. Вопрос о применимости статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции зачастую тесно связан с существом дела, а вывод о наличии или отсутствии нарушения права собственности делается на основании того, было ли вмешательство в право собственности произведено на основании, указанном в законе, преследовало ли оно законную цель и было ли соразмерно данной цели, то есть был ли соблюден справедливый баланс между общественным интересом и правом лица на уважение собственности (Постановление от 30 июня 2020 года по делу Карпов против России, жалоба 53099/10, §§ 51-53).
36. Вмешательство в право собственности в виде принятия решения о сносе самовольной постройки, находящейся ближе минимальных допустимых расстояний от линий газо- или нефтепроводов, может преследовать ряд законных целей — обеспечение соблюдения общественного интереса, защита права на жизнь и иных прав других лиц, обеспечение безопасности эксплуатации опасных предприятий, бесперебойное снабжение получателей продукцией. Данные цели рассматриваются Европейским Судом как законные цели, которые могут обусловить вмешательство в право собственности лица и принятие решения о сносе самовольной постройки (Постановление от 15 октября 2018 года по делу Жидов и другие против России, жалоба № 54490/10, § 95).
37. Вмешательство в право собственности лица также должно быть законным и не содержать признаков произвольности. Содержание данного критерия подробнее раскрывается в разделе VI настоящего заключения.
38. Последним критерием оценки правомерности вмешательства в право собственности является оценка соразмерности меры, применённой в отношении лица, законным целям, в которых было произведено вмешательство в его право. Под соразмерностью (пропорциональностью) вмешательства Европейский Суд понимает соблюдение баланса между требованиями публичного интереса, с одной стороны, и необходимостью защиты права собственности конкретно лица, с другой. При анализе соразмерности вмешательства Европейский Суд обращает внимание, среди прочего, на наличие у лица возможности эффективно оспаривать правомерность вмешательства в рамках судебного процесса на национальном уровне (Постановление Большой Палаты от 28 июня 2018 года по делу G.I.E.M. S.R.L. и другие против Италии, жалобы 828/06, 34163/07, и 19029/11, § 302), возможность избрания более мягкой и менее инвазивной меры в отношении лица (Постановление от 21 февраля 1986 года по делу Джеймс и другие против Великобритании, жалоба № 8793/79, § 51) а также на факт предоставления лицу компенсации на национальном уровне и её размер (Постановление Большой Палаты от 29 марта 2010 года по делу Депалль против Франции, жалоба № 34044/02, § 91).
39. При этом Европейский Суд отмечает, что соблюдение баланса между требованиями публичного интереса и необходимостью защиты права собственности конкретного лица невозможно в случае, если лицо вынуждено понести явные и несоразмерно большие потери. Проверка установления справедливого баланса предусматривает

общую оценку интересов всех заинтересованных лиц, а также может включать в себя анализ поведения сторон дела, мер, предпринятых государством, а также способ и последствия их применения. В частности, Европейский Суд обращает внимание на обязательство властей действовать своевременно, последовательно и адекватно ситуации. При анализе дел, касающихся права собственности, Европейский Суд также придаёт большую важность принципу качественного государственного управления (*good governance*), предполагающему общую приверженность властей действовать с большей степенью осмотрительности (Постановление по делу Карпов против России, § 55-56, Постановление по делу Жидов и другие против России, § 98).

40. В том случае, когда у лица имеется разрешение на строительство, а постройка зарегистрирована в Едином государственном реестре имущества, лицо может иметь разумное основание полагать, что оно находится в ситуации правовой определённости в отношении законности возведения постройки. Обязательство по сносу сооружений в таких условиях может свидетельствовать о наличии признаков халатности в действиях властей государства, особенно в условиях, когда национальные власти не придают должной важности добросовестности собственника и отсутствию виновных действий с его стороны. В таких ситуациях Европейский Суд может прийти к выводу о наличии нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (Постановление по делу Жидов и другие против России, § 110-114).
41. Таким образом, Европейский Суд, как правило, признает наличие законной цели при принятии решения о сносе построек, находящихся ближе минимальных допустимых расстояний от линий газо- или нефтепроводов, однако тщательно анализирует наличие справедливого баланса между частным и публичным интересами, обращая особое внимание на характер действий национальных властей, которые должны быть своевременными, последовательными, адекватными ситуации и соответствовать критерию должной осмотрительности на протяжении времени от момента возникновения вопроса о легальности возведённой постройки до момента принятия решения о её сносе. Вывод о наличии нарушения права на уважение частной собственности может быть обусловлен, в частности, наличием признаков халатности в действиях национальных властей вкуче с добросовестностью собственника постройки.

## **VI Правовые позиции Европейского Суда по правам человека, касающиеся условий применения в отношении лица законодательных и иных норм с обратной силой, возлагающих на лицо обязательство по соблюдению таких норм**

42. В контексте права собственности, предусмотренного статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции, Европейский Суд в первую очередь обращает внимание на критерий законности вмешательства в право собственности лица. Рассмотрение основного вопроса о соблюдении справедливого баланса при вмешательстве в право собственности (который был предметом рассмотрения в разделе V настоящего заключения) возможно только при условии, что само вмешательство с необходимостью должно быть законным и произвольным. Применение в отношении лица меры, ограничивающей его право собственности, может считаться законным в том случае, когда мера имеет под собой законное основание, отражённое в национальных правовых нормах, а стандарты, лежащие в основе такой меры, являются достаточно точными, предсказуемыми и доступными для лица (Постановление Большой Палаты от 25 октября 2012 года по делу Вистинш и Перепйолкинс против Латвии, жалоба № 71243/01, §§ 94-97).

43. Меры в области контроля государства за использованием имущества, принятые на основании нормативных актов, вступивших в силу после факта, дающего основание для вмешательства в право собственности, не являются незаконными сами по себе (Постановление от 22 января 2013 года по делу Салиба против Мальты, жалоба № 20287/10, §§ 39-40). При этом в ситуации, когда вмешательство в право собственности лица происходит на основании нормативно-правовых актов, которые не являются ни применимыми, ни обязательными для лица, такое вмешательство не может рассматриваться как законное в свете статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.
44. Так, в деле Байкин и другие против России (Постановление от 10 февраля 2020 года по жалобе 45720/17, §§ 64-74) Европейский Суд рассматривал ситуацию вмешательства в право собственности заявителя в связи с принятием решения о сносе самовольной постройки лица, находящейся в 72 метрах от нефтепродуктопровода и возведённой без соблюдения безопасных расстояний. Делая вывод о нарушении права собственности заявителей, Европейский Суд указал, что на момент возведения спорного сооружения не существовало нормативно-правовых актов, которые бы прямо запрещали возводить постройку в тех границах и на том расстоянии от нефтепродуктопровода, в которых она была возведена. Ни национальные суды в деле заявителей, ни Российская Федерация в своих обзрениях перед Европейским Судом не указали на какие-либо нормативно-правовые акты, которые бы вступили в законную силу, были обязательны для соблюдения заявителями и были нарушены на момент возведения постройки и, соответственно, позволили бы охарактеризовать постройку как самовольную в значении статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации.
45. В данном Постановлении Европейский Суд указал именно на несоблюдение критерия законности вмешательства и пришёл к выводу о наличии нарушения права собственности заявителей, предусмотренного статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции, без анализа соразмерности такого вмешательства его законной цели.
46. Таким образом, ни Конвенция, ни Протоколы к ней не запрещают применение в отношении лиц мер на основании нормативно-правовых актов, вступивших в законную силу после возникновения факта, дающего основание к применению таких мер (то есть применение нормативно-правовых актов с обратной силой). При этом в контексте права собственности применение таких мер возможно только в случае, если соответствующие нормативно-правовые акты являются применимыми и обязательными для лица, а их содержание - достаточно точным, предсказуемым и доступным. В противном случае вмешательство в право собственности лица не может расцениваться как законное с точки зрения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, что ведёт к выводу о нарушении права собственности даже без разрешения вопроса о соразмерности вмешательства в соответствующее право.

## **VII Заключение**

47. Проведённый анализ позволяет прийти к нескольким ключевым выводам в отношении применения механизма защиты права частной собственности и публичных интересов в безопасности газоснабжения:
  - (i) Само по себе установление новых охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения является правомерным, так как соответствует конституционно-правовым целям ограничения права частной собственности, однако такое установление должно отвечать принципам пропорциональности и правовой определённости.
  - (ii) Установление новых, ранее неизвестных гражданину, охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения не должно лишать

гражданина права на возмещение имущественных потерь, возникших вследствие ограничения права собственности.

(iii) Установление новых, ранее неизвестных гражданину, охранных зон и минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения не должно приводить к возложению на гражданина обязанности за свой счёт осуществлять снос постройки, не отвечающей новым охранным требованиям.

(iv) Пересмотр судебного постановления по новым обстоятельствам, приводящий к выплате компенсации собственнику постройки, ставшей самовольной, является механизмом, балансирующим публичный интерес в безопасности жизни, здоровья, имущества, экологии и частный интерес в сохранности законно приобретённой частной собственности.

(v) Правоприменительная практика не может следовать по пути отказа в пересмотре судебных постановлений, вынесенных по делам граждан, которые возвели постройку до установления и опубликования новых охранных зон и минимальных расстояний. Наоборот, такие судебные постановления должны быть пересмотрены посредством механизмов, введённых в российскую правовую систему положениями Федеральных законов от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ и № 340-ФЗ.

48. Пересмотр по новым обстоятельствам на основании пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации вступивших в силу судебных постановлений о сносе построек, возведённых до установления и опубликования охранных зон и минимальных расстояний, обеспечит сохранность экономических прав граждан и реализацию принципа поддержания доверия к действиям государства. Постановление Конституционного Суда по настоящему делу может защитить гарантированное статьёй 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности как заявителя, так и многих других граждан.

Директор  
Автономной некоммерческой организации  
«Институт права и публичной политики»

О.Б. Сидорович

23 сентября 2021 года