



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 9 статьи 22
Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой
муниципального образования «Кемеровский городской округ»

город Санкт-Петербург

4 июня 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 пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской
Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба муниципального
образования «Кемеровский городской округ». Основанием к рассмотрению
дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав заключение судьи-докладчика А.В.Коновалова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Муниципальное образование «Кемеровский городской округ» в лице администрации города Кемерово оспаривает конституционность пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральными законами, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, в том числе права и обязанности, указанные в пунктах 5 и 6 данной статьи, без согласия арендодателя при условии его уведомления; изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются; если иное не предусмотрено названным Кодексом, другим федеральным законом, досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

1.1. Решением Рудничного районного суда города Кемерово от 12 октября 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 1 февраля 2024 года, отказано в удовлетворении предъявленных к гражданам Р. и Н. исковых требований комитета по

управлению муниципальным имуществом города Кемерово о признании договора передачи прав и обязанностей арендатора недействительным, внесении соответствующих записей в Единый государственный реестр недвижимости и возврате земельного участка.

Суды установили, что спорный земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, в 2021 году был предоставлен по договору аренды сроком на 15 лет Р. как лицу, имеющему право на первоочередное приобретение земельного участка в аренду без проведения торгов в границах населенного пункта для индивидуального жилищного строительства (ветерану труда). В 2023 году Р. передал права и обязанности по данному договору Н. (соответствующие сведения внесены в ЕГРН), уведомив об этом комитет по управлению муниципальным имуществом города Кемерово. Суды указали, что законодательство не запрещает арендатору, относящемуся к указанной льготной категории, передавать иным лицам права и обязанности по договору аренды земельного участка, заключенному с ним без проведения торгов, в отсутствие согласия арендодателя. Положение договора, требующее, в частности, получать согласие арендодателя для передачи прав и обязанностей по договору аренды, суд первой инстанции оценил как противоречащее закону. При этом суды отвергли довод истца о том, что передача прав и обязанностей арендатора имела своей целью обход процедуры предоставления земельного участка в аренду на общих основаниях, что причиняет истцу убытки, и не посчитали соответствующие действия арендатора злоупотреблением правом.

В передаче кассационной жалобы на названные судебные постановления и определение судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 мая 2024 года, которым они оставлены без изменения, для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда

Российской Федерации было отказано определением судьи этого суда от 19 августа 2024 года.

1.2. Из дополнительно полученных материалов следует, что решением Рудничного районного суда города Кемерово от 20 января 2025 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 17 апреля 2025 года, отказано в удовлетворении иска, предъявленного комитетом по управлению муниципальным имуществом города Кемерово к Р. и Н., о расторжении упомянутого договора аренды земельного участка. В обоснование иска было указано в том числе на нарушение установленного этим договором запрета арендатору без письменного разрешения арендодателя передавать свои права и обязанности по договору другому лицу. Суды, сославшись на ранее принятое судебное решение по спору между теми же сторонами как на имеющее преюдициальное значение, отметили, что названное условие договора аренды противоречит закону и что предусмотренные законом основания для его расторжения отсутствуют.

1.3. По мнению заявителя, пунктом 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации нарушаются конституционные права муниципального образования на защиту своих прав, в том числе судебную (статья 8, часть 2; статья 46, часть 1; статья 133 Конституции Российской Федерации) и на свободное самостоятельное управление муниципальной собственностью (статья 35, часть 2; статья 36, часть 2; статья 132, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Заявитель также указывает, что оспариваемое положение противоречит статьям 35 (часть 2), 36 (часть 2), 72 (пункты «в», «к» части 1), 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку оно – несмотря на то что право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков предоставляется гражданам в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации – не позволяет предусмотреть законом субъекта

Российской Федерации (а не федеральным законом), что передача прав и обязанностей по договору аренды земельного участка арендатором, относящимся к льготным категориям, лицу, к таким категориям не относящемуся, возможна только с согласия арендодателя.

В постановлениях, принятых по делу с участием заявителя, суды оценивали на соответствие законодательству предусмотренное в договоре аренды земельного участка ограничение возможности арендатора передать права и обязанности по этому договору иному лицу. При этом в Законе Кемеровской области от 29 декабря 2015 года № 135-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений», на основании которого спорный земельный участок был предоставлен гражданину, соответствующее ограничение не предусмотрено. Оценка же Конституционным Судом Российской Федерации конституционности пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с настоящей жалобой в аспекте, касающемся возможности субъекта Российской Федерации регламентировать передачу прав и обязанностей арендатора в рассматриваемой ситуации, означала бы проверку конституционности данного законоположения в порядке абстрактного нормоконтроля, осуществление которого по жалобам муниципальных образований в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации не входит (статья 125, пункт «а» части 2, Конституции Российской Федерации; пункт 1 части первой статьи 3 и статья 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

При этом в силу положений частей второй и третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или

сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов, и выносит постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению; при этом Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Соответственно, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 данного Федерального конституционного закона пункт 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на его основании судами решается вопрос о возможности передачи арендатором без согласия арендодателя прав и обязанностей по договору аренды находящегося в муниципальной собственности земельного участка, заключенному на срок более пяти лет без проведения торгов с гражданином, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые признаются и защищаются равным образом (статья 8, часть 2; статья 9). Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, часть 3), что предполагает определение федеральным законодателем в рамках его конституционной компетенции (статья 72, пункты «в», «к» части 1; статья 76, часть 2) необходимых условий и порядка реализации прав на землю. При этом федеральный законодатель обладает широкой дискрецией при определении конкретных механизмов предоставления гражданам и их объединениям земли исходя из

необходимости охраны земли как особого природного ресурса, являющегося естественным средством производства, в целях обеспечения публичных интересов (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 года № 3052-О, от 27 декабря 2022 года № 3410-О, от 26 сентября 2024 года № 2362-О и др.).

Значение земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное требование ее рационального и эффективного использования. Данное требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 8-П).

Это предполагает такую регламентацию оборота земель, включая требование использования земельных участков по их целевому назначению, которая в ряде случаев означает вмешательство в свободу владения, пользования и распоряжения ими. Подобные ограничения, однако, должны устанавливаться и применяться в соответствии с принципом сочетания интересов общества и законных интересов граждан, что предполагает использование и охрану земли в интересах всего общества при обеспечении гарантий защиты правомочий собственников участков.

Принцип целевого использования земель, как следует из ряда правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли. Этому служат как положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 и абзац второй статьи 42) и Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 260), возлагающие на правообладателей земельных участков обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для

них целевым назначением, так и иные, включая административно-деликтные, юридические механизмы (постановления от 30 января 2009 года № 1-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 16 октября 2020 года № 42-П; Определение от 6 октября 2015 года № 2317-О и др.).

Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан в земельных правоотношениях обусловлен ценностью и в известной степени ограниченностью земельного ресурса, пригодного для использования в определенных целях. Он неразрывно связан с упомянутым принципом целевого использования земель с учетом того, что именно такое – исходя из презумпции разумности и обоснованности отнесения органами публичной власти земель к той или иной категории и установления видов разрешенного использования земельных участков – в наибольшей степени способствует максимально эффективному использованию земли, а значит, сохранению и приращению общественного блага, что содействует устойчивому экономическому росту страны и повышению благосостояния граждан, являющимся в силу статьи 75¹ Конституции Российской Федерации конституционными приоритетами Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2024 года № 50-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2025 года № 1218-О).

3. Конституция Российской Федерации, устанавливая в соответствии с целями социального государства гарантии социальной защиты и относя социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 7; статья 72, пункт «ж» части 1), вместе с тем не закрепляет конкретных способов и объемов такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Из этого, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, следует, что федеральный законодатель располагает достаточно

широкой свободой усмотрения при установлении мер социальной защиты, включая как денежные, так и натуральные формы ее обеспечения (Постановление от 10 ноября 2009 года № 17-П; определения от 15 января 2009 года № 105-О-О, от 16 мая 2024 года № 1122-О и др.).

Одной из мер социальной поддержки в системе социальной защиты отдельных категорий граждан, широко практикуемой в Российской Федерации, является предоставление им в льготном порядке в собственность, аренду или безвозмездное пользование земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности для осуществления индивидуального жилищного строительства (ведения личного подсобного хозяйства, садоводства для собственных нужд). В соответствии с подпунктом 14 пункта 2 статьи 39⁶ Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в этом случае в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка (подпункт 3 пункта 5 статьи 39⁷ того же Кодекса).

Основания льготного предоставления земельных участков в аренду предусмотрены в ряде федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. В частности, меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах»).

Согласно абзацу второму пункта 6 статьи 39¹⁴ Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельного участка без проведения торгов в порядке реализации гражданами – включая и лиц, относящихся к означенной льготной категории, – права на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков осуществляется однократно.

В силу подпункта 2 пункта 1 статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков. В свою очередь, законодатель субъекта Российской Федерации, реализуя имеющиеся у него полномочия в сфере социальной защиты населения (пункты 49, 50 части 1 статьи 44 и др. Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), обладает широкой дискрецией и вправе самостоятельно определять виды и условия предоставления за счет собственных средств мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2022 года № 22-П).

К числу таких мер относится и право на первоочередное приобретение земельных участков в аренду без проведения торгов, закрепленное в ряде законов субъектов Российской Федерации. Сама правовая природа этого инструмента как дополнительной меры социальной поддержки (т.е. льготы) обуславливает наделение законодателя субъекта Российской Федерации широкой свободой усмотрения при регулировании условий и порядка осуществления этого права с учетом реальных финансово-экономических и иных имеющихся в распоряжении субъекта Российской Федерации возможностей, с тем чтобы соблюдался принцип адресности при предоставлении мер социальной поддержки.

Так, Закон Кемеровской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений» в абзаце восьмом пункта 1 статьи 2-1 закрепляет право ветеранов труда на первоочередное приобретение земельных участков в аренду без проведения торгов в границах населенного пункта для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

4. В соответствии со статьей 392³ ГК Российской Федерации допускается одновременная передача стороной договора всех прав и обязанностей по договору другому лицу (передача договора); к таким сделкам подлежат применению правила об уступке требования и о переводе долга.

В соответствии с пунктом 2 статьи 615 ГК Российской Федерации арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено данным Кодексом, другим законом или иными правовыми актами; в указанных случаях, за исключением перенайма, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор.

Пункт 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает право арендатора по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенному на срок более чем пять лет, передавать свои права и обязанности по договору без согласия арендодателя (в ранее действовавшей редакции данной нормы – собственника) земельного участка при условии его уведомления. Данное правило в принципиальном плане существует с момента введения Кодекса в действие; Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ в названный пункт были внесены изменения, согласно

которым исключения из упомянутого правила могут быть установлены федеральными законами.

Сложившееся в правоприменительной практике понимание данной нормы предполагает, что арендодатель и арендатор по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенному на срок более чем пять лет, не вправе ограничить в договоре возможность передачи арендатором своих прав и обязанностей по сравнению с законом и что такое регулирование обусловлено особенностями долгосрочной аренды (пункт 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»; пункт 22 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021), утвержденного Президиумом этого суда 16 февраля 2022 года).

4.1. В силу статьи 383 ГК Российской Федерации не допускается переход к другому лицу прав, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности требований об алиментах и о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью. Это правило распространяется и на случаи одновременной передачи стороной всех прав и обязанностей по договору (статья 392³ данного Кодекса).

В соответствии со сложившимся в правоприменительной практике пониманием не подлежат уступке права (требования), исполнение которых предназначено лично для кредитора-гражданина либо иным образом неразрывно связано с его личностью; при этом следует принимать во внимание существо уступаемого права и цель ограничения перемены лиц в обязательстве (пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 54 «О некоторых вопросах применения положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации о перемене лиц в обязательствах на основании сделки»). Для соответствующей квалификации таким правам должен быть

свойствен обязательный признак: по своим сути и природе они могут принадлежать только конкретному лицу и никому больше; только будучи осуществляемыми этим лицом, они в принципе могут существовать. Не случайно в силу прямого указания части второй статьи 1112 ГК Российской Федерации такие права не входят в состав наследства.

4.2. Содержание прав арендатора, происходящих из договора аренды, в том числе аренды земельного участка, не позволяет квалифицировать их в качестве неразрывно связанных с личностью кредитора и потому не подлежащих передаче третьим лицам. Не выражено законодателем намерения как-либо ограничить возможность передачи прав и в случаях, когда договор аренды земельного участка заключается в особом порядке, отличном от общей предусмотренной законом процедуры (в частности, без проведения торгов и с определением льготной арендной платы), с лицом, отнесенным нормативными актами Российской Федерации и (или) ее субъектов к определенной льготной категории.

Не вызывает сомнений то, что в подобных случаях само заключение договора и происходящее в результате этого правонаделение выступают в качестве реализации льготы, имеющей целевой адресный характер, и в этом смысле они привязаны к личности конкретного гражданина – получателя такой льготы. Наделение правами арендатора земельного участка без предварительного проведения торгов и именно на тех условиях, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации (т.е. с применением ставки арендной платы существенно ниже рыночной), возможно исключительно в связи с принадлежностью арендатора к категории получателей данной льготы. В отношении же лица, не относящегося к такой категории, ни заключение договора аренды земельного участка помимо конкурсной процедуры, ни определение арендной платы на основании льготной ставки были бы невозможны. Личность арендатора, таким образом, в данном аспекте имеет значение, поскольку в подобном особом порядке и на подобных особых условиях

такой договор аренды земельного участка может быть заключен только с получателем аналогичной или иной предполагающей такое право льготы, также отнесенным к соответствующей категории граждан законодательством Российской Федерации и (или) ее субъектов.

Однако дальнейшее осуществление арендатором по такому договору обусловленных им прав уже не может, по общему правилу, квалифицироваться как неразрывно связанное с его личностью. Во всяком случае для вывода о неразрывной связи с личностью гражданина его статуса арендатора имущества – пусть даже такой статус был приобретен им в порядке реализации положенной ему льготы – отсутствуют достаточные правовые основания. После заключения договора аренды земельного участка, в том числе путем реализации предусмотренной законом льготы, положение арендатора определяется условиями, установленными в нем при заключении, и регулируется гражданским законодательством Российской Федерации и – если таковые существуют – специальными федеральными законами.

4.3. В соответствии с общими принципами, отнесенными к числу основных начал гражданского законодательства, граждане беспрепятственно осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе; гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; произвольное вмешательство кого-либо в частные дела недопустимо (пункты 1 и 2 статьи 1 ГК Российской Федерации).

В частности, действующее законодательство не содержит каких-либо особенностей осуществления своих правомочий также и собственником земельного участка, предоставленного ему на льготных основаниях в связи с его принадлежностью к категории граждан, имеющих право на получение такой льготы. Несмотря на то, что в подобных случаях личность получателя льготы также имеет значение для правопорядка и что правонаделение также

носит целевой и адресный характер, возможность собственника не использовать предоставленный ему земельный участок лично, а распорядиться им – в том числе посредством его продажи лицу, не относящемуся к льготным категориям, – сомнений не вызывает. Равным образом имел бы такую возможность после завершения индивидуального жилищного строительства и осуществления связанного с этим права на приобретение в собственность предоставленного для такого строительства земельного участка арендатор, получивший свои права на участок в льготном порядке (статья 39²⁰ и др. Земельного кодекса Российской Федерации). Отсутствуют в законодательстве также и ограничения права передачи арендованного в льготном порядке и на льготных условиях земельного участка в субаренду.

Контроль за тем, как получатель предоставленного в порядке государственной социальной поддержки материального блага реализует его (в частности, пользуется ли он предоставленным ему – в собственность, аренду, безвозмездное пользование – земельным участком лично или распоряжается им как иным имуществом), безусловно, является случаем серьезного вмешательства в частные дела и потому не может быть произвольным. Такой контроль, исходя из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и иных ее положений, должен быть предусмотрен законом и разумно обоснован. В соответствии с пунктом 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации федеральным законом может быть ограничено право арендатора передавать без согласия арендодателя при условии его уведомления права и обязанности по договору аренды находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, заключенному на срок более чем пять лет. Ограничения порядка такой передачи по сравнению с тем, как он определен в федеральном законе, в том числе круг (категории) субъектов, которым эти права передаваться не могут, недопустимость сохранения при такой передаче прежних условий договора, включая условия о льготной арендной

плате, также должны устанавливаться федеральным законом или в соответствии с ним. Если же таковые не установлены, к осуществлению гражданином права, приобретенного путем реализации им предусмотренной законом льготы, должен применяться предусмотренный оспариваемой нормой общий порядок, согласующийся с принципом осуществления гражданских прав своей волей и в своем интересе.

5. Законодатель, располагающий широкой дискрецией в сфере как социальной защиты, так и регулирования земельных отношений, обладает возможностью предусмотреть в правовом регулировании порядка осуществления прав, возникающих из договора аренды земельного участка, заключенного в особом (льготном) порядке, оправданную дифференциацию. Например, с учетом особенностей правового режима отдельных видов земельных участков федеральный законодатель закрепил ряд норм, исключающих действие общего правила о свободной передаче арендатором земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, своих прав и обязанностей по заключенному более чем на пять лет договору аренды (подпункт 2 пункта 5 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»; пункт 9 статьи 9 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», часть 6 статьи 71 Лесного кодекса Российской Федерации). Кроме того, ограничена возможность передачи своих прав и обязанностей арендаторами находящихся в публичной собственности земельных участков, для предоставления которых законодательством установлено обязательное проведение торгов (пункт 7 статьи 448 ГК Российской Федерации).

Ранее Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что пункт 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации и пункт 7 статьи 448 ГК Российской Федерации не предполагают произвольного ограничения правомочий участников арендных правоотношений,

позволяющих им в целях осуществления экономической деятельности и управления имуществом самостоятельно, под свою ответственность, принимать необходимые решения (Определение от 16 мая 2024 года № 1123-О).

Для случаев предоставления земельных участков без проведения торгов в аренду гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в том числе ветеранам труда, каких-либо ограничений федеральными законами не установлено, хотя в отношении таких возможных ограничений законодатель также обладал широкой дискрецией. В этих случаях передача прав и обязанностей арендатора земельного участка, находящегося в публичной собственности, осуществляется по правилам пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации, т.е. при заключении договора аренды на срок более пяти лет получать согласие арендодателя на такую передачу не требуется. Не содержит закон и специальных правил в отношении круга субъектов, которым арендатором могут быть переданы его права и обязанности по договору, а также каких-либо ограничений или требований в части сохранения в силе при такой передаче первоначальных условий договора, включая условие о размере арендной платы.

5.1. Предусматривая возможность предоставления земельных участков в аренду на льготных условиях – без проведения торгов и по льготной ставке арендной платы, государство в лице федерального и (или) регионального законодателей исходит из того, что получатели такой льготы – граждане, в соответствии с предусмотренным законодательством критериями отнесенные к соответствующей категории, – наделены этой возможностью обоснованно. Такие лица либо заслужили соответствующее право многолетним добросовестным трудом, исполнением особо значимых социальных функций, совершением героических поступков и т.д., либо нуждаются в особой поддержке со стороны государства ввиду их особого

социального статуса или меньшей по сравнению с другими социальной защищенностью.

Выполняя тем самым возложенную на них социальную миссию по обеспечению земель граждан, относящихся к льготным категориям, муниципальные образования предоставляют участки в аренду в целях ведения индивидуального жилищного строительства с соблюдением предусмотренного законодательством субъекта Российской Федерации порядка на длительный срок с предположением о возможном (весьма вероятном) приобретении этих земельных участков в собственность после завершения жилищного строительства. Реализация данной льготы, предусмотренной законодательством субъекта Российской Федерации, осуществляется однократно; реализовавший свое право получатель льготы, вне зависимости от того, как он в дальнейшем ею распорядился, не имеет возможности вновь быть включенным в перечень лиц, претендующих на получение такой льготы, и реализовать ее повторно. Передача лицом, реализовавшим свою льготу, прав и обязанностей по договору аренды земельного участка не создает для муниципального образования каких-либо негативных последствий по сравнению с ситуацией, когда стороной данного договора продолжал бы оставаться сам получатель льготы. В частности, такая передача не порождает для него дополнительных обязанностей по развитию и содержанию территории муниципального образования, не предполагает несения им дополнительных расходов и не влечет в его имущественной сфере иного ущерба.

6. Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что при наделении граждан правами и обязанностями арендаторов земельных участков в порядке реализации полагающейся им социальной льготы принципиальное значение – в целях соблюдения адресного характера этой льготы и сохранения самостоятельности муниципального образования в финансово-бюджетной сфере – имеет строгое соблюдение соответствующих нормативных требований, а именно: выполнение всех предусмотренных

законодательством субъекта Российской Федерации правил формирования списков получателей социальной льготы; обоснованность постановки на соответствующий учет и соблюдение очередности предоставления льготы; следование процедуре заключения договоров аренды земельных участков и условиям реализации этой социальной льготы; обеспечение принципа однократности реализации рассматриваемой льготы.

Какие-либо нарекания к исполнению арендатором своих обязанностей и к передаче им своих прав и обязанностей другому лицу могут возникать у правопорядка только в предусмотренных законом случаях и предполагают применение закрепленных законом последствий. Любая дополнительная дифференциация правового регулирования отношений, возникающих в связи с заключением договора аренды земельного участка из состава государственных или муниципальных земель в целях индивидуального жилищного строительства в особом порядке и на особых условиях (в частности, без проведения торгов и по льготной ставке арендной платы) с получателем социальной льготы, предусмотренной федеральным законодательством и (или) законодательством субъекта Российской Федерации, может быть предусмотрена только законом в пределах дискреции законодателя, причем на данный момент такая законодательная дифференциация отсутствует.

Следовательно, избранный федеральным законодателем подход, по умолчанию распространяющий действие предусмотренного оспариваемой нормой правила о допустимости передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенному на срок более 5 лет, также на случаи заключения таких договоров в особом порядке в качестве предоставления льготы гражданам, относящимся к определенным законом категориям, в частности ветеранам труда, не нарушает конституционных предписаний, не затрагивает конституционных полномочий муниципальных образований и не противоречит существу права граждан на первоочередное

или внеочередное приобретение земельных участков как льготы, обусловленной социальным характером Российского государства (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации). Вместе с тем федеральный законодатель не лишен возможности – с учетом особенностей конкретных оснований льготного предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, в аренду – предусмотреть исключения из общего правила пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации, предполагающий распространение предусмотренного им общего порядка передачи прав и обязанностей по договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без согласия арендодателя на случаи, когда такой договор заключается без проведения торгов с гражданином, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельного участка в соответствии с федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации, притом что договор аренды был заключен в соответствии с предусмотренным законодательством порядком, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

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

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

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

№ 37-П



Конституционный Суд
Российской Федерации