

Конституционный Суд Российской Федерации о праве собственности

Избранные постановления

Пособие для учебного курса магистратуры
«Актуальные проблемы права собственности»

Составление и оформление:

Д.В. Пятков, Г. Дворянкин

Издано с использованием гранта

Благотворительного фонда Владимира Потанина

Оглавление

Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 № 6-П "По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева"	3
Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы"	9
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 г. № 6-П "По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова"	17
Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2016 № 23-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой гражданина Н.Н. Марасанова"	34
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2017 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.Ч. Чапланова"	42
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца"	59
Постановление Конституционного Суда РФ от 07 ноября 2017 № 26-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца первой части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" в связи с жалобами обществ с ограниченной ответственностью "Дайвинг-Центр "Соляриус", "Промхолдинг" и "Формат-ИТ".	70
Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2019 № 4-П "По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна"	82
Постановление Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2020 № 48-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Волкова "	97

Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 № 6-П "По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=922535397020162806306301206&cacheid=4922DE416F89907790221998DFCBF5CC&mode=splus&base=LAW&n=41943&rnd=E07EF1ADDED3162B1A8FDD879D94DCB8#1nytv0u08w8>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В. Селезнева, судей Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, О.С. Хохряковой,

с участием представителя гражданки О.М. Мариничевой - адвоката Л.А. Бородина, гражданки А.В. Немировской и ее представителя - адвоката А.Э. Акопова, гражданки З.А. Скляновой, представителя граждан З.А. Скляновой и Р.М. Скляновой - адвоката З.А. Галкиной, гражданина В.М. Ширяева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В. Лазарева, представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук Н.М. Лавровой и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева на нарушение их конституционных прав и свобод положениями пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации о последствиях недействительности сделки. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли данные законоположения Конституции Российской Федерации.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения сторон и их представителей, пояснения специалиста - кандидата юридических наук В.В. Чубарова, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского и приглашенного в заседание представителя от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Л. Слесарева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 167 ГК Российской Федерации недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения (пункт 1); при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по

сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах - если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом (пункт 2).

Данные положения были применены судами общей юрисдикции при рассмотрении дел по искам о признании недействительными заключенных заявителями сделок по продаже жилых помещений. Так, решением Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 31 января 2001 года, оставленным без изменения постановлением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Коми, признан недействительным договор купли-продажи квартиры, заключенный гражданкой О.М. Мариничевой; решением Савеловского межмуниципального (районного) суда города Москвы от 12 марта 2001 года признан недействительным договор купли-продажи квартиры, заключенный гражданкой А.В. Немировской; решением Ленинского районного суда города Екатеринбурга от 23 ноября 2001 года признан недействительным договор купли-продажи квартиры, одной из сторон которого являлся гражданин В.М. Ширяев; решением Ангарского городского суда Иркутской области от 12 ноября 2001 года, оставленным без изменения постановлением судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда, признан недействительным договор купли-продажи квартиры по иску к гражданам Р.М. Скляновой и З.А. Скляновой. Во всех перечисленных случаях суды, действуя на основании положений пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации, обязывали стороны возвратить друг другу все полученное по сделкам (двусторонняя реституция).

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане О.М. Мариничева, А.В. Немировская, З.А. Склянова, Р.М. Склянова и В.М. Ширяев утверждают, что содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, устанавливающей обязанность каждой из сторон возвратить все полученное по сделке, не позволяют добросовестным приобретателям защитить свои имущественные права. Тем самым, по мнению заявителей, нарушаются их права и свободы, гарантированные статьями 2, 8, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 35 (часть 2) и 40 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Именно в указанной части - в силу требований статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - пункты 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации являются предметом проверки в настоящем деле.

2. Конституцией Российской Федерации гарантируются свобода экономической деятельности, право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, а также признание и защита собственности, ее охрана законом (статьи 8 и 35, части 1 и 2).

Названные права, как следует из статей 1, 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 46 Конституции Российской Федерации, гарантируются в качестве основных и неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина и реализуются на основе общеправовых принципов юридического равенства, неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты, которые провозглашаются и в числе основных начал гражданского законодательства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2003 года по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности").

По смыслу статьи 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 34, 45, 46 и 55 (часть 1), права владения, пользования и распоряжения имуществом обеспечиваются не только собственникам, но и иным участникам

гражданского оборота. В тех случаях, когда имущественные права на спорную вещь, возникшие на предусмотренных законом основаниях, имеют другие, помимо собственника, лица - владельцы и пользователи вещи, этим лицам также должна быть гарантирована государственная защита их прав. К числу таких имущественных прав относятся и права добросовестных приобретателей.

Вместе с тем в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости защита права собственности и иных вещных прав, а также прав и обязанностей сторон в договоре должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота - собственников, сторон в договоре, третьих лиц. При этом возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм. Сама же возможность ограничений, как и их характер, должна обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Данное положение корреспондирует Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой право каждого физического и юридического лица на уважение принадлежащей ему собственности и ее защиту (и вытекающая из этого свобода пользования имуществом) не ущемляет право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (статья 1 Протокола № 1 в редакции Протокола № 11).

Конституционные принципы свободы экономической деятельности и свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств предполагают наличие надлежащих гарантий стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота, которые не противоречили бы индивидуальным, коллективным и публичным правам и законным интересам его участников. Поэтому, осуществляя в соответствии со статьями 71 (пункты "в" и "о") и 76 Конституции Российской Федерации регулирование оснований возникновения и прекращения права собственности и других вещных прав, договорных и иных обязательств, оснований и последствий недействительности сделок, федеральный законодатель должен предусматривать такие способы и механизмы реализации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только собственникам, но и добросовестным приобретателям как участникам гражданского оборота.

В противном случае для широкого круга добросовестных приобретателей, проявляющих при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, будет существовать риск неправомерной утраты имущества, которое может быть истребовано у них в порядке реституции. Подобная незащищенность вступает в противоречие с конституционными принципами свободы экономической деятельности и свободы договоров, дестабилизирует гражданский оборот, подрывает доверие его участников друг к другу, что несовместимо с основами конституционного строя Российской Федерации как правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанность государства.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации - в соответствии с вытекающими из Конституции Российской Федерации основными началами гражданского законодательства (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации) - не ограничивает гражданина в выборе

способа защиты нарушенного права и не ставит использование общих гражданско-правовых способов защиты в зависимость от наличия специальных, вещно-правовых, способов; граждане и юридические лица в силу статьи 9 ГК Российской Федерации вправе осуществить этот выбор по своему усмотрению.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации лицо, полагающее, что его вещные права нарушены, имеет возможность обратиться в суд как с иском о признании соответствующей сделки недействительной (статьи 166 - 181), так и с иском об истребовании имущества из чужого незаконного владения (статьи 301 - 302). Между тем, как следует из материалов настоящего дела, нормы, закрепляющие указанные способы защиты нарушенных прав, в том числе статьи 167 и 302 ГК Российской Федерации, истолковываются и применяются судами общей юрисдикции неоднозначно, противоречиво, что приводит к коллизии конституционных прав, которые реализуются на их основе собственником и добросовестным приобретателем.

Из статьи 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 76 (части 3, 5 и 6), 118, 125, 126 и 127 следует, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды самостоятельно решают, какие нормы подлежат применению в конкретном деле. Вместе с тем в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Поэтому в тех случаях, когда неоднозначность и противоречивость в истолковании и применении правовых норм приводит к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого нормативного акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), обеспечивает в этих случаях выявление конституционного смысла действующего права.

3.1. Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено, что собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения (статья 301). Согласно пункту 1 его статьи 302, если имущество возмездно приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать (добросовестный приобретатель), то собственник вправе истребовать это имущество от приобретателя в случае, когда имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение, либо похищено у того или другого, либо выбыло из их владения иным путем помимо их воли.

По смыслу данных законоположений, суд должен установить, что имущество выбыло из владения собственника или из владения лица, которому оно было передано собственником во владение, в силу указанных обстоятельств, а также что приобретатель приобрел имущество возмездно и что он не знал и не мог знать о том, что имущество приобретено у лица, не имевшего права на его отчуждение; при этом приобретатель не может быть признан добросовестным, если к моменту совершения возмездной сделки в отношении спорного имущества имелись притязания третьих лиц, о которых ему было известно, и если такие притязания впоследствии признаны в установленном порядке правомерными.

Когда по возмездному договору имущество приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, собственник вправе обратиться в суд в порядке статьи 302 ГК Российской Федерации с иском об истребовании имущества из незаконного владения лица, приобретшего это имущество (виндикационный иск). Если же в такой ситуации собственником заявлен иск о признании сделки купли-продажи недействительной и о применении последствий ее недействительности в форме возврата переданного покупателю имущества, и при разрешении данного спора судом будет установлено, что покупатель

является добросовестным приобретателем, в удовлетворении исковых требований в порядке статьи 167 ГК Российской Федерации должно быть отказано.

В соответствии с пунктом 1 статьи 166 ГК Российской Федерации сделка недействительна по основаниям, установленным данным Кодексом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка); согласно статье 167 ГК Российской Федерации она считается недействительной с момента совершения и не порождает тех юридических последствий, ради которых заключалась, в том числе перехода титула собственника к приобретателю; при этом, по общему правилу, применение последствий недействительности сделки в форме двусторонней реституции не ставится в зависимость от добросовестности сторон.

Вместе с тем из статьи 168 ГК Российской Федерации, согласно которой сделка, не соответствующая требованиям закона, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения, следует, что на сделку, совершенную с нарушением закона, не распространяются общие положения о последствиях недействительности сделки, если сам закон предусматривает "иные последствия" такого нарушения.

Поскольку добросовестное приобретение в смысле статьи 302 ГК Российской Федерации возможно только тогда, когда имущество приобретается не непосредственно у собственника, а у лица, которое не имело права отчуждать это имущество, последствием сделки, совершенной с таким нарушением, является не двусторонняя реституция, а возврат имущества из незаконного владения (виндикация).

Следовательно, права лица, считающего себя собственником имущества, не подлежат защите путем удовлетворения иска к добросовестному приобретателю с использованием правового механизма, установленного пунктами 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации. Такая защита возможна лишь путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются те предусмотренные статьей 302 ГК Российской Федерации основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.).

Иное истолкование положений пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации означало бы, что собственник имеет возможность прибегнуть к такому способу защиты, как признание всех совершенных сделок по отчуждению его имущества недействительными, т.е. требовать возврата полученного в натуре не только когда речь идет об одной (первой) сделке, совершенной с нарушением закона, но и когда спорное имущество было приобретено добросовестным приобретателем на основании последующих (второй, третьей, четвертой и т.д.) сделок. Тем самым нарушались бы вытекающие из Конституции Российской Федерации установленные законодателем гарантии защиты прав и законных интересов добросовестного приобретателя.

3.2. Таким образом, содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон вернуть другой все полученное по сделке, - по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьями 166 и 302 ГК Российской Федерации - не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом, а потому не противоречат Конституции Российской Федерации.

Названное правовое регулирование отвечает целям обеспечения стабильности гражданского оборота, прав и законных интересов всех его участников, а также защиты нравственных устоев общества, а потому не может рассматриваться как чрезмерное ограничение права собственника имущества, полученного добросовестным приобретателем, поскольку собственник обладает правом на его виндикацию у добросовестного приобретателя по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 статьи 302 ГК Российской Федерации. Кроме того, собственник, утративший имущество, обладает

иными предусмотренными гражданским законодательством средствами защиты своих прав.

4. В компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, который, по смыслу статьи 125 Конституции Российской Федерации, не вправе подменять правоприменителя, не входит проверка законности и обоснованности правоприменительных решений. Вместе с тем, как следует из статьи 125 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статьи 6, части второй статьи 36, части второй статьи 74, пункта 9 части первой статьи 75, статей 79, 80, 81, 86, 96, 97, 99 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", данная Конституционным Судом Российской Федерации оценка проверяемой правовой нормы как не соответствующей или, напротив, как соответствующей Конституции Российской Федерации, а также выявленный им конституционно-правовой смысл правовой нормы являются обязательными как для законодателя, так и для правоприменителя и не могут быть отвергнуты или преодолены в законодательной и правоприменительной практике.

Следовательно, суды при разрешении конкретных дел не вправе придавать рассматриваемым положениям пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации какое-либо иное значение, расходящееся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон возратить другой все полученное по сделке, поскольку данные положения - по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьей 302 ГК Российской Федерации - не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом.

2. Конституционно-правовой смысл положений пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делам граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скияновой, Р.М. Скияновой и В.М. Ширяева, основанные на истолковании положений пунктов 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

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

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=19855&dst=100000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего С.М. Казанцева, судей М.В. Баглая, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, В.Д. Зорькина, М.И. Клеандрова, В.О. Лучина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой,

с участием представителей Мурманской областной Думы - Председателя Мурманской областной Думы П.А. Сажина и адвоката Д.В. Казакова, представителя Государственной Думы - председателя Комитета Государственной Думы по собственности В.С. Плескачевского, представителей Совета Федерации - полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина и доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Мурманской областной Думы, в котором оспаривается конституционность Земельного кодекса Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормы Земельного кодекса Российской Федерации по своему содержанию, а также Земельный кодекс Российской Федерации в целом - по порядку принятия.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М. Данилова, объяснения представителей сторон, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Мурманской областной Думы оспаривается конституционность следующих положений Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующих предоставление земельных участков в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам:

пункта 3 статьи 15, согласно которому иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, - как допускающего в принципе право указанных лиц на приобретение в собственность земельных участков вне таких территорий (общее

положение пункта 2 статьи 5, предоставляющее этим лицам данное право, в запросе не упоминается);

пункта 12 статьи 30 о том, что иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки для строительства могут предоставляться в порядке, установленном данным Кодексом, - как закрепляющего само право указанных лиц получать земельные участки для строительства;

пункта 5 статьи 35, согласно которому иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка в порядке, установленном данным Кодексом; пункта 9 статьи 36, согласно которому указанные лица - собственники зданий, строений, сооружений имеют право на приобретение в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном данным Кодексом;

статьи 38 "Приобретение земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора аренды такого земельного участка на торгах (конкурсах, аукционах)" и статьи 52 "Условия и порядок отчуждения земельного участка", - поскольку содержащиеся в них нормы хотя и не упоминают о каких-либо правах иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, но, учитывая значительно большие по сравнению с российскими гражданами и организациями финансовые возможности этих лиц, создают для них преимущество в приобретении права собственности на земельные участки посредством торгов.

Заявитель полагает, что названные нормы Земельного кодекса Российской Федерации по своему содержанию противоречат статьям 2, 4 (часть 3), 7 (часть 1), 9 (часть 1), 15 (часть 1), 19 (часть 2), 36 (часть 1) и 67 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы: земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в данном случае к таким народам относятся только народы Российской Федерации; закон не может ограничивать и перераспределять эту основу, право на нее в пользу лиц, не относящихся к народам Российской Федерации; из Конституции Российской Федерации следует, что субъектом права частной собственности на землю могут быть только российские граждане и их объединения; предоставление иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права собственности на землю умаляет (ограничивает) территориальную основу жизни и деятельности народов Российской Федерации, создает возможность отторжения земли иностранному государству посредством сделок или предъявления территориальных претензий к Российской Федерации, может привести к нарушению суверенитета Российской Федерации.

Кроме того, Мурманская областная Дума просит признать Земельный кодекс Российской Федерации в целом не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия. Заявитель исходит из того, что федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации), а потому федеральный законодатель, принимая закон по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, обязан учитывать волю субъектов Российской Федерации и соблюдать установленный правовыми актами порядок реализации названного принципа.

При этом заявитель ссылается на статью 13 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" в редакции, действовавшей на момент принятия Земельного кодекса Российской Федерации, которая предусматривала, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения направляются в соответствии с Регламентом Государственной Думы в органы

государственной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок; в случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против законопроекта в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия. По мнению заявителя, под "органами государственной власти субъектов Российской Федерации" следует понимать органы законодательной власти, поскольку именно в названные органы согласно статье 109 Регламента Государственной Думы направляются законопроекты по предметам совместного ведения.

Нарушение процедуры принятия Земельного кодекса Российской Федерации Мурманская областная Дума усматривает в том, что более трети законодательных органов субъектов Российской Федерации (к запросу приложены копии 45 соответствующих постановлений) высказались против законопроекта (некоторые - против отдельных положений или с предложениями отложить его принятие), однако согласительная комиссия не создавалась, одобрили же законопроект органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым, считает заявитель, были нарушены конституционные принципы самостоятельности органов законодательной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) и разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 11, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются оспариваемые в запросе Мурманской областной Думы нормы Земельного кодекса Российской Федерации, которыми иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица наделяются конкретными правомочиями по приобретению в собственность земельных участков на территории Российской Федерации, а также Земельный кодекс Российской Федерации в целом по порядку его принятия Государственной Думой.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета в Российской Федерации является ее многонациональный народ (статья 3, часть 1); суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (статья 4, части 1 и 3); в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2); земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9); граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36).

Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это 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.

2.1. В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе, следовательно, права граждан и их объединений иметь землю в частной собственности.

Право частной собственности, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", не принадлежит к таким правам, которые в силу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях, однако как сама возможность введения федеральным законом ограничений данного права, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, согласно статье 55 (часть 3) которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Кроме того, как следует из сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, по смыслу статьи 55 (часть 3) во взаимосвязи со статьями 8, 17, 34 и 35 Конституции Российской Федерации, возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц (Постановление от 1 апреля 2003 года по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности").

2.2. Исходя из предписаний статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами.

При этом, по смыслу конкретизирующих указанные конституционные предписания статей 260 и 261 ГК Российской Федерации и статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации, объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории Российской Федерации. При предоставлении земли в частную собственность приобретателю передается не часть государственной территории, а лишь земельный участок как объект гражданских прав, что не затрагивает суверенитет Российской Федерации и ее территориальную целостность.

Что касается использования природных ресурсов, находящихся в границах земельного участка, то собственник в соответствии со статьей 40 Земельного кодекса Российской Федерации получает на них определенные права, перечисленные также в статье 40 Водного кодекса Российской Федерации и в статье 20 Лесного кодекса Российской Федерации. Участки недр в границах земельного участка являются государственной собственностью и не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме (статья 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года "О недрах" в редакции от 3 марта 1995 года).

2.3. Согласно статье 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Тем самым Конституция Российской Федерации в качестве общего принципа российского законодательства устанавливает "национальный режим" для иностранных лиц и лиц без гражданства, т.е. в отношении прав и обязанностей приравнивает их к российским гражданам. Действие этого принципа подчеркнуто в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР".

Исходя из того, что в силу Гражданского кодекса Российской Федерации, конкретизирующего конституционный принцип национального режима, правила гражданского законодательства применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом (абзац четвертый пункта 1 статьи 2), и в соответствии со статьей 36 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, Земельный кодекс Российской Федерации устанавливает право иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц приобретать в собственность земельные участки на территории Российской Федерации.

Сама по себе возможность предоставления иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам права на определенных условиях приобретать в собственность и в определенных пределах владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками - постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте (пункт 1 статьи 260 ГК Российской Федерации), - не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из статей 9 (часть 2) и 35 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 62 (часть 3).

Вместе с тем, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав, закрепленных, с одной стороны, в указанных статьях Конституции Российской Федерации, а с другой - в статье 9 (часть 1), согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и в статье 36 (часть 1), согласно которой право иметь в частной собственности землю принадлежит гражданам и их объединениям. При этом, однако, он должен исходить из вытекающего из статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации приоритета права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации, целостность и неприкосновенность ее территории (статья 4, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации).

Реализуя свою конституционную обязанность, федеральный законодатель ввел некоторые ограничения для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в осуществлении права землепользования, тем самым установив изъятия из национального режима регулирования права частной собственности на землю. Так, статьей 15 Земельного кодекса Российской Федерации для указанных лиц введен запрет на обладание на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных и иных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, а согласно пункту 5 его статьи 28 земельные участки им предоставляются в собственность только за плату, т.е. не могут передаваться безвозмездно - в отличие от российских товариществ собственников жилья и граждан, которые в ряде случаев имеют такое право.

Кроме того, действующим законодательством для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц предусмотрены определенные ограничения в отношении права собственности на земельные участки некоторых категорий. Так, согласно статье 8 Федерального закона от 25 октября 2001 года "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут владеть и пользоваться земельными участками сельскохозяйственного назначения только на праве их аренды. Аналогичная норма, распространяющаяся также на юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, содержится в статье 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Нормы, устанавливающие специальное регулирование для иностранных физических лиц, содержатся также в Федеральном законе от 30 ноября 1995 года "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Законе Российской Федерации "О недрах", закрепляющих правила о порядке пользования участками континентального шельфа и недрами. Кроме того, Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" определены территории, организации и объекты, посещение которых ограничено для иностранцев.

Указанное правовое регулирование имеет целью обеспечить суверенные права Российской Федерации на все ее природные богатства и ресурсы, защитить интересы российской экономики в переходный период, гарантировать российским гражданам и юридическим лицам относительно равные условия конкуренции с иностранным капиталом и тем самым - реализацию ими конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2.4. Таким образом, оспариваемые положения Земельного кодекса Российской Федерации, которыми регулируются вопросы, касающиеся предоставления в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельных участков, расположенных на определенных территориях, не противоречат Конституции Российской Федерации, как направленные на конкретизацию ее положений о предназначении и конституционно-правовом статусе земли.

3. Конституция Российской Федерации, осуществляя разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72). При этом ее статьей 76 (часть 2) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, к которым относятся, в частности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство (статья 72, пункты "в", "г", "д", "к" части 1), издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Само же принятие и изменение всех федеральных законов, как следует из статьи 71 (пункт "а") Конституции Российской Федерации, находится непосредственно в ведении Российской Федерации.

Тем самым не предполагается, что при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения требуется обязательное направление соответствующих законопроектов субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием. От субъектов Российской Федерации, в свою очередь, не требуется направление в Федеральное Собрание проектов законов, принимаемых ими в сфере совместного ведения. Вместе с тем, поскольку согласно Конституции Российской Федерации проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), сама Государственная Дума была вправе предусмотреть в своем Регламенте положение о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 109 Регламента Государственной Думы).

Аналогичное положение содержалось в статье 13 действовавшего на момент принятия Земельного кодекса Российской Федерации Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Кроме того, пунктом 3 той же статьи устанавливалось правило, согласно которому представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной

Думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке; в случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях уже обращался к вопросам, связанным с процедурой принятия законов Государственной Думой (Постановления от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" и от 5 июля 2001 года по делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы "О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов").

В силу сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа; несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации; при отсутствии данных о такого рода нарушениях не может ставиться вопрос о признании закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по указанному основанию.

Следовательно, соблюдение тех процедурных правил, которые непосредственно вытекают из предписаний статей 104 - 108 Конституции Российской Федерации, - безусловная обязанность Государственной Думы. Вопрос о том, являются ли таковыми по своему характеру процедуры, посредством которых Государственной Думой принят тот или иной федеральный закон, и адекватен ли данный федеральный закон реальному волеизъявлению этого представительного органа, а значит, соответствует ли он Конституции Российской Федерации по порядку принятия, разрешается Конституционным Судом Российской Федерации.

В Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов Российской Федерации высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Вместе с тем такого рода процедуры не должны препятствовать реализации вытекающего из статей 71 (пункт "а"), 94 и 105 Конституции Российской Федерации полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников. Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить требования, заявленные субъектами Российской Федерации.

Проведение данной процедуры предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов Российской Федерации для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но не получение со стороны субъектов Российской Федерации одобрения законопроекта в целом либо отдельных его положений. Согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Как следует из стенограмм заседаний Государственной Думы и Совета Федерации, проект Земельного кодекса Российской Федерации направлялся субъектам Российской Федерации, их предложения и замечания, в том числе по оспариваемым в запросе Мурманской областной Думы положениям, были рассмотрены и обсуждены Государственной Думой при принятии ею решения по законопроекту, а отношение субъектов Российской Федерации к принятому Государственной Думой закону в полной мере было проявлено на стадии его рассмотрения Советом Федерации, состоявшим в то время из руководителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и одобрившим его 103 голосами против 29. В связи с этим ссылка заявителя на то, что, получив отрицательные отзывы на проект Земельного кодекса Российской Федерации от более чем трети лишь законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и не создав согласительную комиссию с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации, Государственная Дума допустила нарушение основных принципов конституционного строя Российской Федерации, не может быть принята во внимание.

При таких обстоятельствах у Конституционного Суда Российской Федерации нет оснований полагать, что проведенные Федеральным Собранием процедуры принятия Земельного кодекса Российской Федерации привели к искажению реального волеизъявления представительного органа, а значит - и оснований для его признания не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения пункта 3 статьи 15, пункта 12 статьи 30, пункта 5 статьи 35, пункта 9 статьи 36, статей 38 и 52 Земельного кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Признать Земельный кодекс Российской Федерации по порядку его принятия Государственной Думой не противоречащим Конституции Российской Федерации.

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

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 г. № 6-П "По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=53775&dst=1000000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Л.О. Красавчиковой, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай - доктора юридических наук Д.И. Табаева, представителя Волгоградской областной Думы - кандидата юридических наук М.Н. Козюка, представителя группы депутатов Государственной Думы - адвоката П.Н. Лазунина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б. Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В. Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации, пунктами 1 и 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктами 1 и 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалоба гражданина С.Н. Шевцова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации Федеральный закон "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в целом, а также его отдельные положения.

Поскольку запросы и жалоба касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - кандидата технических наук Ю.Б. Фогельсона, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барцевского и представителей: от Федеральной службы страхового надзора - И.В. Ломакина-Румянцева, от Российского союза автостраховщиков - А.Б. Змойро, от Общероссийского общественного движения "Движение автомобилистов России" - Л.Д. Ольшанского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В своих обращениях в Конституционный Суд Российской Федерации заявители по настоящему делу утверждают, что Федеральный закон "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" - как в целом, так и отдельные его положения - противоречит статьям 2, 8 (часть 1), 18, 19, 27 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 45 (часть 1),

55 (части 2 и 3), 56 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку устанавливаемая им всеобщая обязанность по страхованию риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств (под угрозой применения к ним мер административно-правовой ответственности и при наличии запрета использования транспортных средств в случае неисполнения данной обязанности) является ограничением права владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, права свободно использовать свое имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также нарушением конституционного принципа недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

1.1. Как следует из обращений, фактически заявители ставят под сомнение конституционность введения Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" института обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также конституционность отдельных норм названного Федерального закона, которыми регулируются отношения по заключению соответствующего договора обязательного страхования.

Так, Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай полагает, что для принятия данного Федерального закона не было оснований (по мнению заявителя, споры о возмещении вреда, причиненного транспортным средством как источником повышенной опасности, регулируются дополнительно к общим нормам о возмещении вреда статьями 1079 и 1083 ГК Российской Федерации), и указывает на его несоответствие Гражданскому кодексу Российской Федерации, в частности статье 421, устанавливающей свободу договора, и статье 934, провозглашающей принцип добровольности личного страхования. Кроме того, по мнению заявителя, запретом использования на территории Российской Федерации транспортных средств, владельцы которых не исполнили обязанность по страхованию своей гражданской ответственности, как и запретом проведения в отношении указанных транспортных средств государственного технического осмотра и регистрации (пункт 3 статьи 32 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств") нарушается гарантированное статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации право каждого на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства.

Государственное Собрание - Эл Курултай Республики Алтай оспаривает также конституционность статей 6, 10, 15, 16 и пунктов 1 и 2 статьи 30 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", однако поскольку неопределенность в вопросе об их соответствии Конституции Российской Федерации отсутствует, отсутствует и предусмотренное частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основание для принятия данного запроса в этой части к рассмотрению.

Нарушение конституционного права владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом Волгоградская областная Дума усматривает в установлении Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" обязанности по страхованию гражданской ответственности до регистрации транспортного средства в ограниченный (пятидневный) срок после возникновения права владения транспортным средством (пункт 2 статьи 4). Кроме того, по мнению заявителя, плата за обязательное страхование в виде страховой премии, обладающая всеми признаками налога, не учитывает прожиточный минимум в Российской Федерации и потому является несоразмерным финансовым обременением для большинства граждан - владельцев транспортных средств.

В запросе группы депутатов Государственной Думы указывается на то, что закрепление в статье 7 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" фиксированных страховых сумм не гарантирует владельцам транспортных средств полное возмещение ущерба при наступлении страхового случая; делегирование же законодателем своих конституционных полномочий по установлению страховых

тарифов Правительству Российской Федерации (пункт 2 статьи 8) привело к введению экономически не обоснованных размеров страховых тарифов, что ухудшило положение граждан - владельцев транспортных средств, а предоставление права на получение лицензии только тем страховым организациям, которые входят в профессиональное объединение страховщиков (пункт 2 статьи 21), лишило владельцев транспортных средств права выбора страховой компании и поставило сами страховые организации в неравные условия.

Гражданин С.Н. Шевцов неконституционность Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" усматривает, в частности, в том, что он устанавливает обязанность по страхованию гражданской ответственности за каждое транспортное средство в отдельности, хотя одновременное использование одним лицом нескольких транспортных средств объективно невозможно, а также в том, что страховая премия, уплата которой служит одним из условий совершения в отношении ее плательщика юридически значимых действий - государственного технического осмотра и регистрации транспортного средства, как не упоминаемая Налоговым кодексом Российской Федерации, представляет собой незаконно установленный сбор.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются находящиеся в системной связи положения Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", предусматривающие обязательное страхование риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств путем заключения договора обязательного страхования как необходимого условия владения, пользования и распоряжения транспортным средством, а также определяющие условия и порядок осуществления обязательного страхования.

2. Предназначение права собственности как гарантируемого и охраняемого Конституцией Российской Федерации субъективного права состоит в том, чтобы обеспечить его обладателям определенную степень свободы в экономической сфере. Вместе с тем в рамках правового регулирования отношений собственности это право в силу Конституции Российской Федерации (статья 71, пункт "в"; статья 55, часть 3) может быть ограничено законодателем в установленных ею целях, т.е. с учетом основных конституционных ценностей.

Требование, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 7 (часть 1), 8 (часть 2) и 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, о необходимости соотношения принадлежащего лицу права собственности с правами и свободами других лиц означает, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если они не противоречат закону и иным правовым актам и не нарушают права и законные интересы третьих лиц. Тем самым право собственности в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, предполагает не только возможность реализации собственником составляющих это право правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, но и несение бремени содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации).

Регламентируя содержание права собственности и обеспечивая защиту здоровья, прав и законных интересов других лиц посредством возложения на собственников дополнительных обязанностей и обременений, связанных с обладанием имуществом, федеральный законодатель должен учитывать также особые характеристики находящихся в собственности объектов, использование которых связано с повышенной опасностью для окружающих. В соответствии со статьей 1079 ГК Российской Федерации юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, в частности с использованием транспортных средств, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Однако закрепление в Гражданском кодексе Российской Федерации повышенной ответственности владельцев транспортных средств само по себе еще не является гарантией возмещения вреда потерпевшим.

Для защиты прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами, в правовом социальном государстве с рыночной экономикой применяется институт страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств, основанный на принципе разделения ответственности.

2.1. Обязательное страхование, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, - одна из форм имущественного страхования (наряду с добровольным страхованием), при которой на страхователя законом возлагается обязанность страховать жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц (пункт 2 статьи 927), что согласуется с правилом статьи 421 "Свобода договора", в соответствии с которой понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена данным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Установление обязательности страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств федеральным законом обусловлено конституционно закрепленным требованием особой защиты таких значимых для всего общества неотчуждаемых благ, как жизнь и здоровье человека, охрана его имущества (статьи 2, 20, 41 и 45 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в целях защиты прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами (преамбула), на владельцев этих транспортных средств, каковыми, согласно статье 1, признаются их собственники, а также лица, владеющие транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления и тому подобное), с 1 июля 2003 года возложена обязанность по страхованию риска своей гражданской ответственности (пункты 1 и 2 статьи 4) путем заключения договора обязательного страхования со страховой организацией (пункт 1 статьи 15); при этом на территории Российской Федерации запрещается использование транспортных средств, владельцы которых не исполнили обязанность по страхованию своей гражданской ответственности, в отношении указанных транспортных средств не проводятся государственный технический осмотр и регистрация (пункт 3 статьи 32), а лица, нарушившие установленные данным Федеральным законом требования об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (абзац второй пункта 6 статьи 4).

Введение института обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, суть которого состоит в распределении неблагоприятных последствий, связанных с риском наступления гражданской ответственности, на всех законных владельцев транспортных средств, с учетом такого принципа обязательного страхования, как гарантия возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших, в пределах, установленных Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" (абзац второй статьи 3), направлено на повышение уровня защиты права потерпевших на возмещение вреда. Возлагая на владельцев транспортных средств обязанность страховать риск своей гражданской ответственности в пользу лиц, которым может быть причинен вред, и закрепляя при этом возможность во всех случаях, независимо от материального положения причинителя вреда, обеспечить потерпевшему возмещение вреда в пределах, установленных законом, федеральный законодатель реализует одну из функций Российской Федерации как социального правового государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статьи 1 и 7 Конституции Российской Федерации), что было бы в недостаточной степени обеспечено при отсутствии адекватного механизма защиты прав потерпевших, отвечающего

современному уровню развития количественных и технических показателей транспортных средств, многократно увеличивающих их общественную опасность.

Соответственно, закрепление в Федеральном законе "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" принципа всеобщности и обязательности страхования гражданской ответственности (абзац третий статьи 3), т.е. возложение обязанности по страхованию риска гражданской ответственности на всех без исключения владельцев транспортных средств, а равно принципа недопустимости использования на территории Российской Федерации транспортных средств, владельцы которых не исполнили эту обязанность (абзац четвертый статьи 3), не противоречит вытекающим из Конституции Российской Федерации (статья 6, часть 2; статья 19) требованиям равноправия и справедливости и не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав граждан.

При этом обязанность страхования риска гражданской ответственности применительно к каждому транспортному средству, независимо от их общего количества у одного владельца, не означает умножение бремени содержания имущества, поскольку риск ответственности связывается законодателем не только с владельцем транспортного средства, но и с владением и пользованием каждым транспортным средством как самостоятельным источником повышенной опасности, обладающим собственными техническими характеристиками и отличающимся от других транспортных средств, что влияет на вероятность наступления страхового случая.

2.2. Таким образом, введение Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" института обязательного страхования риска гражданской ответственности и распространение его на всех владельцев транспортных средств применительно к каждому транспортному средству, а также закрепление абзацами третьим и четвертым статьи 3, пунктами 1 и 2 статьи 4 и пунктом 3 статьи 32 данного Федерального закона обязанности страхования владельцами транспортных средств риска своей гражданской ответственности и недопустимости использования на территории Российской Федерации транспортных средств, владельцы которых не исполнили эту обязанность, не противоречат Конституции Российской Федерации.

3. Посредством введения обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств - страхователей в договоре обязательного страхования потерпевшим, которые в силу пункта 3 статьи 931 ГК Российской Федерации признаются выгодоприобретателями и в пользу которых считается заключенным данный договор, обеспечиваются право на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, право на охрану здоровья, защита имущественных прав (статья 37, части 1 и 3; статья 35, часть 1; статья 41, часть 1; статья 53 Конституции Российской Федерации).

При этом особенности правовой природы договора обязательного страхования как договора в пользу третьего лица - потерпевшего, позволяющие отграничить его от сходного по последствиям (возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевшего), но отличающегося по другим основаниям обязательства вследствие причинения вреда (деликтное обязательство), в силу статей 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 55 (часть 3) и 71 (пункт "о") Конституции Российской Федерации требуют от законодателя установления соответствующих, более предпочтительных в сравнении с внедоговорными обязательствами, условий реализации потерпевшим своих прав, вытекающих из страхового правоотношения.

3.1. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 26 декабря 2002 года № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции", потерпевший

является наименее защищенным из всех участников правоотношения по обязательному страхованию.

Следовательно, при определении направленности правового регулирования отношений, возникающих в процессе обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, надлежит - исходя из конституционного принципа равенства и тесно связанного с ним конституционного принципа справедливости - предусматривать специальные правовые гарантии защиты прав потерпевшего, которые должны быть адекватны правовой природе и целям страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также характеру соответствующих правоотношений. Данное требование было учтено федеральным законодателем при установлении, в частности, размера страховой суммы, в пределах которой страховщик обязуется при наступлении каждого страхового случая возместить потерпевшим причиненный вред (статья 7 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств").

Вытекающая из статьи 45 Конституции Российской Федерации обязанность государства гарантировать защиту прав потерпевшего (выгодоприобретателя) предполагает также необходимость установления ответственности страховщика, что позволит стимулировать своевременное исполнение им своих обязанностей и значительно снизить вероятность нарушения прав потерпевшего. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 декабря 2002 года № 17-П, закрепление в законе правила об ответственности страховщика выступает специальной гарантией защиты прав застрахованного лица, которая с точки зрения принципов равенства и справедливости адекватна положению и возможностям этого лица как наименее защищенного участника соответствующих правоотношений и должна обеспечиваться на основе упрощенных процедур получения полагающихся страховых сумм.

В соответствии с пунктом 2 статьи 927, статьей 931 и пунктом 1 статьи 936 ГК Российской Федерации, абзацем восьмым статьи 1, пунктом 1 статьи 13 и пунктом 1 статьи 15 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" обязанность по страхованию гражданской ответственности осуществляется владельцами транспортных средств путем заключения договора обязательного страхования со страховой организацией (страховщиком), по которому страховщик обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить потерпевшему причиненный вследствие этого события вред его жизни, здоровью или имуществу (осуществить страховую выплату) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы); потерпевший вправе предъявить непосредственно страховщику требование о возмещении вреда, причиненного его жизни, здоровью или имуществу, в пределах страховой суммы. Согласно статье 1072 ГК Российской Федерации юридическое лицо или гражданин, застраховавшие свою ответственность в порядке добровольного или обязательного страхования в пользу потерпевшего, в случае, когда страховое возмещение недостаточно для того, чтобы полностью возместить причиненный вред, возмещают разницу между страховым возмещением и фактическим размером ущерба.

По смыслу приведенных законоположений, требование потерпевшего-выгодоприобретателя к страховщику владельца транспортного средства о выплате страхового возмещения (об осуществлении страховой выплаты) в рамках договора обязательного страхования является самостоятельным и отличается от требований, вытекающих из обязательств вследствие причинения вреда, по основаниям возникновения соответствующего обязательства, условиям реализации субъективных прав в рамках каждого из них, размеру возмещения, лицу, обязанному осуществить страховую выплату, сроку исковой давности, целевому назначению. Так, в страховом правоотношении обязательство страховщика перед потерпевшим возникает на основании заключенного страховщиком со страхователем договора страхования гражданской ответственности, а не норм главы 59 ГК Российской Федерации; выплату страхового возмещения обязан осуществить непосредственно страховщик, причем наступление страхового случая,

влекущее такую обязанность, само по себе не освобождает страхователя от гражданско-правовой ответственности перед потерпевшим за причинение ему вреда.

Различия в юридической природе и целевом назначении вытекающей из договора обязательного страхования обязанности страховщика по выплате страхового возмещения и деликтного обязательства обуславливают и различия в механизмах возмещения вреда. Между тем механизм реализации права потерпевшего, жизни, здоровью или имуществу которого причинен вред при использовании транспортных средств иными лицами, на получение страховой выплаты при наступлении страхового случая, установленный Федеральным законом "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", по степени сложности не отличается, по существу, от механизма, предусмотренного для деликтных обязательств главой 59 ГК Российской Федерации. Смещение различных обязательств и их элементов, одним из которых является порядок реализации потерпевшим своего права, приводит к подмене одного гражданско-правового института другим и влечет неблагоприятные последствия для стороны, в интересах которой он устанавливался, в данном случае - потерпевшего (выгодоприобретателя), чем ущемляются его конституционные права и свободы.

3.2. Согласно статье 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" условия, на которых заключается договор обязательного страхования, должны соответствовать типовым условиям договора обязательного страхования, содержащимся в издаваемых Правительством Российской Федерации правилах обязательного страхования. Вместе с тем статьей 4 того же Федерального закона, с положениями которой находится в системной связи статья 5, предусмотрено, что владельцы транспортных средств обязаны за свой счет страховать в качестве страхователей риск своей гражданской ответственности на условиях и в порядке, которые установлены данным Федеральным законом и в соответствии с ним (пункт 1).

Неопределенность относительно объема делегированного Правительству Российской Федерации полномочия позволила Правительству Российской Федерации включить в утвержденные им Постановлением от 7 мая 2003 года № 263 Правила обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств положения, в которых понятия, содержащиеся в Федеральном законе "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", трактуются иначе. Например, согласно пункту 7 Правил страховым случаем признается причинение в результате дорожно-транспортного происшествия в период действия договора обязательного страхования владельцем транспортного средства вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевшего, которое влечет за собой обязанность страховщика произвести страховую выплату, тогда как в статье 1 названного Федерального закона установлено, что страховой случай - это наступление гражданской ответственности страхователя, иных лиц, риск ответственности которых застрахован по договору обязательного страхования. По сути, страхование риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств подменяется иным видом страхования - страхованием вреда, причиненного владельцем транспортного средства, и тем самым фактически ведет к самостоятельному установлению Правительством Российской Федерации условий обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Между тем из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 6 апреля 2004 года № 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов", по смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115

(часть 1) и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия. Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство Российской Федерации.

По буквальному смыслу статьи 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", условия, на которых заключается договор обязательного страхования, должны соответствовать условиям, определяемым именно Правительством Российской Федерации в издаваемых им правилах обязательного страхования (из этого исходит и само Правительство Российской Федерации в своем Постановлении от 7 мая 2003 года № 263). Однако, как следует из данной статьи в системной связи с пунктом 1 статьи 4 и абзацем восьмым статьи 1 названного Федерального закона, законодатель не предоставлял Правительству Российской Федерации полномочие определять условия договора обязательного страхования произвольно, не основываясь на законе.

Делегирование федеральным законодателем Правительству Российской Федерации полномочий по установлению условий и порядка осуществления обязательного страхования само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации, если оно основано на конституционных принципах разделения властей и недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина актами ниже уровня федерального закона. Между тем в данном случае федеральный законодатель, не закрепив критерии определения условий договора обязательного страхования и тем самым оставив это на усмотрение Правительства Российской Федерации, допустил возможность произвольного толкования их объема и содержания, а значит - ограничения прав и свобод граждан актом Правительства Российской Федерации. В результате допущенной неопределенности регулирования искажается цель Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" как направленного на повышенную защиту прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами, и тем самым - нарушается принцип соразмерности этой цели избранному механизму защиты прав потерпевших.

Таким образом, статья 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в части, допускающей произвольное определение Правительством Российской Федерации условий договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, противоречит статьям 19 и 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Признание статьи 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в указанной части противоречащей Конституции Российской Федерации не предполагает утрату юридической силы принятыми в соответствии с данной статьей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и заключенными в соответствии с ними договорами обязательного страхования, что не освобождает Правительство Российской Федерации от необходимости устранить - с учетом настоящего Постановления - положения таких актов, расходящиеся с содержанием и целями названного Федерального закона, а также с принципами повышенной защиты прав потерпевшего на основе упрощенных процедур получения страховых сумм, недопустимости ухудшения

положения потерпевшего и снижения установленных этим Федеральным законом гарантий права потерпевшего на возмещение причиненного ему вреда при использовании транспортного средства иными лицами.

3.3. Согласно абзацу двенадцатому статьи 1 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" страховые тарифы по обязательному страхованию - это ценовые ставки, установленные в соответствии с данным Федеральным законом, применяемые страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования и состоящие из базовых ставок и коэффициентов. Страховые тарифы (их предельные уровни), их структура и порядок применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования на основании пункта 2 статьи 8 того же Федерального закона были утверждены Правительством Российской Федерации (Постановление от 7 мая 2003 года № 264).

Решение вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации наделения законодателем Правительства Российской Федерации полномочием по установлению различного рода обязательных платежей зависит от правовой природы таких платежей. Исходя из того, что договор обязательного страхования гражданской ответственности является институтом частного права, а участниками страхового правоотношения - независимые, имущественно самостоятельные, равноправные субъекты, страховая премия, представляющая собой плату за оказание страховщиком - организацией, занимающейся предпринимательской деятельностью, услуги (страхование), т.е. эквивалентную, возмездно-индивидуальную цену договора, имеет, вопреки мнению заявителей, гражданско-правовую, а не налоговую природу. Тот факт, что нарушение владельцем транспортного средства обязанности по страхованию своей гражданской ответственности влечет ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 12.3 и часть 2 статьи 12.37), не является основанием для признания страховой премии, уплачиваемой за страхование, налоговым или иным фискальным платежом, а лишь подтверждает специфику самого института обязательного страхования гражданской ответственности, имеющего общезначимые (публичные) цели и основывающегося на приоритетности охраны жизни, здоровья и имущества потерпевших.

В силу статьи 954 ГК Российской Федерации во взаимосвязи с абзацем двенадцатым статьи 1 и статьей 9 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" страховщики самостоятельно определяют размер страховой премии, подлежащей уплате по договору обязательного страхования в качестве оплаты за оказываемые услуги, рассчитывая его как произведение базовых ставок и коэффициентов страховых тарифов, что позволяет индивидуализировать размер страховой премии в зависимости от совокупности условий использования транспортных средств. Иными словами, страховые тарифы сами по себе являются не платежами, а ценовыми ставками, которые определяют цену по гражданско-правовому договору, вследствие чего имеют одну и ту же частноправовую природу. Их унификация органом государственной власти на основании абзаца второго пункта 1 статьи 424 ГК Российской Федерации и абзаца третьего пункта 2 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года "Об организации страхового дела в Российской Федерации" в зависимости от характеристик, существенно влияющих на величину страхового риска и непосредственно установленных законом, - в отличие от общих правил установления цены по соглашению сторон договора (абзац первый пункта 1 статьи 424 ГК Российской Федерации) или применения разработанных страховщиками как профессиональными организациями страховых тарифов (пункт 2 статьи 954 ГК Российской Федерации) - обусловлена публичной целью обязательного страхования гражданской ответственности и направлена на обеспечение конституционного принципа равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, делегирование федеральным законом Правительству Российской Федерации полномочия по установлению страховых тарифов по обязательному страхованию (их предельных уровней) - с учетом их

неналогового характера - не нарушает конституционное предписание о законно установленных налогах и сборах и закрепленное Конституцией Российской Федерации разграничение компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации. Предоставление такого полномочия Правительству Российской Федерации не может рассматриваться как произвольное и ничем не мотивированное. Именно Правительство Российской Федерации, являясь высшим исполнительным органом государственной власти, может оперативно реагировать на экономические и социальные изменения, происходящие на рынке обязательного страхования, и осуществлять государственное регулирование страховых тарифов в целях, отвечающих интересам этого рынка.

Вместе с тем федеральный законодатель предусмотрел пределы, в которых Правительство Российской Федерации вправе реализовать возложенное на него полномочие. Как следует из пункта 1 статьи 8 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", государственное регулирование страховых тарифов осуществляется посредством установления в соответствии с данным Федеральным законом экономически обоснованных страховых тарифов или их предельных уровней, а также структуры страховых тарифов и порядка их применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования. При этом базовые ставки страховых тарифов зависят от технических характеристик, конструктивных особенностей и назначения транспортных средств, существенно влияющих на вероятность причинения вреда при их использовании и на потенциальный размер причиненного вреда, а коэффициенты, входящие в состав страховых тарифов, - от территории преимущественного использования транспортного средства, наличия или отсутствия страховых выплат, произведенных страховщиками при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев указанного транспортного средства в предшествующие периоды, иных существенно влияющих на величину страхового риска обстоятельств (пункты 1 и 2 статьи 9). Кроме того, страховыми тарифами должны устанавливаться коэффициенты, учитывающие порядок использования транспортного средства (абзац второй пункта 2 статьи 9) и действия самого страхователя (пункт 3 статьи 9); срок действия страховых тарифов не может быть менее чем шесть месяцев (пункт 3 статьи 8).

Вводя сущностные характеристики и минимальные сроки действия страховых тарифов, обеспечивающие владельцам транспортных средств как страхователям соблюдение принципа равенства и режима правовой определенности, федеральный законодатель делегировал Правительству Российской Федерации, по существу, лишь установление их размеров и структуры. Как следует из названных положений, при принятии страховых тарифов (их предельных уровней) Правительство Российской Федерации должно учитывать оценку экономических факторов, влияющих на их размер, т.е. осуществлять экономическое обоснование дифференциации базовых ставок и коэффициентов страховых тарифов на основе, в частности, статистических данных об обязательном страховании, которые подлежат официальному опубликованию федеральным органом исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью.

Таким образом, положение абзаца первого пункта 2 статьи 8 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", наделяющее Правительство Российской Федерации полномочием по установлению страховых тарифов по обязательному страхованию (их предельных уровней), не противоречит Конституции Российской Федерации.

4. Согласно пункту 2 статьи 21 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" страховщики должны быть членами профессионального объединения страховщиков, действующего в соответствии с данным Федеральным законом. По мнению группы депутатов Государственной Думы, названная норма в системной связи с пунктом 3 той же статьи признает право получения страховщиком лицензии на страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств только за теми страховыми организациями, которые входят в профессиональное объединение страховщиков, т.е.

фактически в одну организацию - Всероссийский союз страховщиков; тем самым владельцы транспортных средств лишаются права выбора страховой компании, а страховые организации ставятся в неравные условия.

Профессиональное объединение страховщиков, как определено в абзаце втором пункта 2 статьи 24 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", создается и действует в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации, которые предусмотрены в отношении ассоциаций (союзов) и применяются с учетом установленных данным Федеральным законом особенностей статуса профессионального объединения страховщиков.

Провозглашая право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, Конституция Российской Федерации гарантирует свободу деятельности общественных объединений и предусматривает в статье 30 запрет на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем. Данная статья во взаимосвязи со статьями 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации составляют конституционно-правовую основу для участия каждого в совместном использовании своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности путем создания коммерческих объединений, которые сами по себе также могут на добровольной основе образовывать ассоциации, союзы, а равно и иные организационно-правовые формы коллективного взаимодействия, связанные с необходимостью выработки единых корпоративных норм поведения участников соответствующей деятельности. Исходя из этого в Федеральном законе "О некоммерческих организациях" предусматривается, что коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями.

Вместе с тем федеральный законодатель, руководствуясь статьями 18, 71 (пункты "в", "е", "ж") и 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17 (часть 3) и 55 (часть 3) и учитывая необходимость согласования частной экономической инициативы с потребностью в предоставлении определенного объема публично значимых услуг должного качества, вправе предъявлять к субъектам экономической деятельности конкретные требования и устанавливать механизм контроля за условиями ее реализации, которые отвечали бы критериям соразмерности и пропорциональности государственного вмешательства и обеспечивали бы частное и публичное начала в сфере экономической деятельности. Так, он может возложить на субъекты экономической деятельности, осуществляющие в том числе публичные функции, а следовательно, действующие не только в интересах извлечения прибыли, но и в целях удовлетворения общественных потребностей, в качестве условия осуществления их деятельности обязанность быть членами соответствующего профессионального объединения. При этом он во всяком случае связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации) и обязанностью не допускать экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Таким образом, само по себе установление федеральным законодателем в качестве необходимого условия осуществления деятельности в сфере обязательного страхования риска гражданской ответственности владельцев транспортных средств членства страховых организаций в профессиональном объединении страховщиков, как направленное на реализацию целей Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", не является несоразмерным ограничением права каждого на объединение и не противоречит Конституции Российской Федерации.

Кроме того, Федеральный закон "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" не ограничивает владельцев транспортных средств в выборе

страховых организаций, являющихся членами профессионального объединения страховщиков, что подтверждается и пунктом 14 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, согласно которому они имеют право на свободный выбор страховщика, осуществляющего обязательное страхование, а, следовательно, их конституционные права оспариваемым положением не затрагиваются.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 86, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения абзацев третьего и четвертого статьи 3, пунктов 1 и 2 статьи 4 и пункта 3 статьи 32 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", закрепляющие обязанность страхования владельцами транспортных средств риска своей гражданской ответственности и недопустимость использования на территории Российской Федерации транспортных средств, владельцы которых не исполнили эту обязанность, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Признать статью 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в части, допускающей произвольное определение Правительством Российской Федерации условий договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 и 45 (часть 1).

Признание статьи 5 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в указанной части противоречащей Конституции Российской Федерации не предполагает утрату юридической силы принятыми в соответствии с данной статьей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и заключенными в соответствии с ними договорами обязательного страхования, что не освобождает Правительство Российской Федерации от необходимости устранить - с учетом настоящего Постановления - положения таких актов, расходящиеся с содержанием и целями названного Федерального закона, а также с принципами повышенной защиты прав потерпевшего на основе упрощенных процедур получения страховых сумм, недопустимости ухудшения положения потерпевшего и снижения установленных этим Федеральным законом гарантий права потерпевшего на возмещение причиненного ему вреда при использовании транспортного средства иными лицами.

3. Признать положение абзаца первого пункта 2 статьи 8 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", наделяющее Правительство Российской Федерации полномочием по установлению страховых тарифов по обязательному страхованию (их предельных уровней), не противоречащим Конституции Российской Федерации.

4. Признать пункт 2 статьи 21 Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств", как предоставляющий право получения страховщиком лицензии на страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств только тем страховым организациям, которые входят в профессиональное объединение страховщиков, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

5. Согласно части первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в

"Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"

Обязательность страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств совершенно очевидно является ограничением права собственности (статья 35 Конституции Российской Федерации), свободы договора (статья 421 ГК Российской Федерации), свободы предпринимательской и иной экономической деятельности (статьи 8 и 34 Конституции Российской Федерации), что признает в принципе и Конституционный Суд Российской Федерации. Однако он признает такое ограничение обоснованным, с чем нельзя согласиться. Это обоснование, по нашему мнению, носит необубедительный и некорректный характер.

Так, ссылка на статью 210 ГК Российской Федерации о бремени содержания собственником принадлежащего ему имущества не имеет никакого отношения к рассматриваемой проблеме, поскольку обязанность страхования ответственности выходит за пределы содержания имущества как такового. Весьма сомнительным представляется и возведение смысла этой нормы к известной из теории солидаризма максиме, что собственность обязывает сама по себе, и обоснование этой спорной политической идеей права государства налагать обременения на собственника по своему усмотрению.

Не представляется корректным и аргумент к "странам с рыночной экономикой". Рыночная экономика вовсе не предполагает и не предопределяет необходимость обязательного страхования, а скорее наоборот, призвана поощрять его добровольные формы. При недоказанности сопоставимости правового регулирования этих вопросов в разных странах (а Конституционный Суд Российской Федерации даже не предпринял такой попытки) опыт зарубежных стран тем не менее свидетельствует о том, что в значительном числе спорных случаев причинения вреда вследствие дорожных происшествий проблемы страхового возмещения представляют не меньшую трудность, чем при реализации российского закона.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, ограничение конституционных прав в данном случае обусловлено необходимостью особой защиты общего блага - жизни, здоровья и имущества пострадавших, а также высокой степенью риска причинения вреда при использовании транспортных средств как источника повышенной опасности. Однако конституционность ограничения прав и свобод определяется не только целями защиты, но и соразмерностью. Эта мера необходимости ограничения, как она понимается в Конституции Российской Федерации (статья 55, часть 3), международных пактах о правах человека и в практике применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предполагает правомерность введения ограничений прав и свобод только тогда, когда отсутствует иная возможность регулирования и не может быть обнаружен иной механизм правовой защиты конституционно значимых ценностей.

Между тем такой механизм именно для данного случая давно существует, и Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно ссылается на него в своем решении. Это глава 59 ГК Российской Федерации, регулирующая обязательства вследствие причинения вреда, и его статья 1079, специально предусматривающая ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Обязанность полного возмещения вреда Гражданский кодекс Российской Федерации возлагает на владельца транспортного средства, при использовании которого был причинен вред. Непонятно и спорно

утверждение Конституционного Суда Российской Федерации, что указанная норма Кодекса сама по себе не является гарантией возмещения вреда потерпевшим. Кстати, при этом суд отмечает, что и страховая сумма не гарантирует потерпевшему полное возмещение вреда, поскольку имеет иное назначение.

Сравнение гарантий возмещения вреда по Гражданскому кодексу Российской Федерации и по Федеральному закону "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" свидетельствует отнюдь не в пользу последнего. В отличие от Кодекса Федеральный закон предусматривает не полное, а лишь частичное возмещение вреда, и в случаях недостаточности страхового возмещения, в том числе вследствие действий страховщика, потерпевший все равно вынужден обращаться дополнительно к нормам главы 59 ГК Российской Федерации и судебной процедуре. Кроме того, участие в отношениях по возмещению вреда страховщика, имеющего собственный материальный интерес, не облегчает положение потерпевшего, не имеющего с ним договорных отношений, и, как показывает практика, представляет для него главную проблему. Наконец, и это констатирует сам Конституционный Суд Российской Федерации, предусмотренный названным Федеральным законом механизм возмещения вреда по сути и по степени сложности не отличается (!) от механизма, предусмотренного главой 59 ГК Российской Федерации. Иными словами, Конституционный Суд Российской Федерации признает, что вводящий дополнительные обременения и ограничения прав и свобод рассматриваемый Закон вовсе не улучшает положение потерпевшего и не облегчает достижение поставленной цели по сравнению с действующим гражданским законодательством.

Отсюда однозначно должен бы последовать вывод о его неконституционности, поскольку устанавливаемые законом обременения собственника и ограничения его прав не отвечают той мере необходимости, которая предусмотрена в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и налицо нарушение запрета умаления законодателем прав и свобод (статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации).

На этом фоне претензии к неопределенности нормы о делегировании Правительству Российской Федерации полномочий по установлению правил и тарифов обязательного страхования представляются второстепенными и не устраняют порочность концепции обязательного автострахования в целом. Установление любого ограничения права собственности - в виде обязательного платежа в публичных целях, включая его размеры и все основные элементы, по нашему мнению, возможно только законодателем. Поэтому некорректной представляется скрытая ссылка на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Определении от 15 декабря 2000 года № 294-О, в котором установление ставок вывозных таможенных пошлин на нефть Правительством Российской Федерации, а не законодателем в исключение общего правила оправдывалось необходимостью оперативного реагирования на быстрые изменения конъюнктуры и цен на мировом рынке. Такое объяснение неприменимо для тарифов страховых платежей. Во всяком случае, Конституционный Суд Российской Федерации не привел никаких убедительных доводов об оперативной необходимости вмешательства Правительства Российской Федерации в данном случае.

Применительно к данному обременению представляется верной и универсальной правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении от 11 ноября 1997 года № 16-П, о том, что установление налогов и сборов (и, добавим, любых обязательных финансовых обременений) только и исключительно в законодательном порядке представляет собой один из принципов правового демократического государства и имеет своей целью гарантировать, в частности, права и законные интересы граждан и юридических лиц от произвола и несанкционированного вмешательства исполнительной власти. В противном случае принцип определенности и стабильности правовых отношений подвергается угрозе, поскольку обязанность может быть изменена в худшую сторону в упрощенном порядке.

Это особенно важно именно потому, что вопрос о страховых тарифах в данном деле имеет особое значение и вызывает наибольшие сомнения в их справедливости. Так, очевидны

экономическая необоснованность размера страховых тарифов и несоразмерность их в ряде случаев финансовым возможностям плательщиков; весьма спорна связь с местом регистрации транспорта и мощностью двигателя транспортного средства. Чрезвычайной сложностью отличается методика их исчисления, не поддаются корректировке размеры тарифов относительно факторов риска и размеров ущерба, которые они призваны возмещать. Критическая масса этих недостатков явно превышает разумные пределы. Конституционный Суд Российской Федерации отказался, однако, вторгаться в эту сферу.

Вряд ли можно согласиться с утверждением Конституционного Суда Российской Федерации, что законодатель реализует в Федеральном законе "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" функцию социального государства. Это было бы понятно, если бы бремя расходов несло государство за счет бюджетных средств, как в случае обязательного государственного страхования военнослужащих, работников внутренних дел и т.п. Но в данном случае бремя страхования возлагается на владельцев транспортных средств. Более того, переложение всей ответственности за последствия дорожно-транспортных происшествий на частных лиц вызывает обоснованные опасения, что это существенным образом снижает заинтересованность государства в выполнении собственно социальных функций в этой сфере - по регулированию и охране безопасности движения, строительству и обустройству дорог, контролю за безопасностью транспортных средств, устранению тех бесчисленных факторов, которые способствуют аварийности и травматизму, и т.д., поскольку все неблагоприятные последствия считаются застрахованными и уже оплачены.

Не убеждает голословное утверждение, что поголовное обязательное страхование всех владельцев и всех транспортных средств не нарушает принципов равенства и справедливости. Общеправовые представления о вине и солидарной ответственности возлагают ее лишь на субъектов, действовавших совместно или причинивших вред взаимодействием принадлежащих им источников повышенной опасности. В данном же Законе обременение возложено на всех скорее по "родоплеменному" признаку принадлежности к владельцам автомобилей, хотя известно, что подавляющее большинство водителей (по некоторым данным - до 90%) вообще не попадают в страховой период в ситуацию страхового случая. Вряд ли соответствует справедливости обязывание их гарантировать своей собственностью возмещение вреда, к причинению которого они не имели никакого отношения.

Между прочим, Конституционный Суд Российской Федерации так и не дал вразумительного ответа заявителю С.Н. Шевцову (и многим другим частным владельцам нескольких автотранспортных средств), почему они должны страховать каждую автомашину в отдельности, если физически невозможно использовать их одновременно. Очевидно, не без основания многие специалисты видят единственное разумное объяснение этой и прочих правовых несообразностей закона в лоббировании интересов отдельных страховых компаний.

Весьма спорным в аргументации Конституционного Суда Российской Федерации выглядит определение природы обязательного страхования автогражданской ответственности как института частного права. Очевидна недостаточность ссылки на то, что Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает такой вид страхования наряду с добровольным. Практика показала, что эти два вида страхования противоположны по своей сути, противоречат друг другу и, как оказывается, несовместимы. Именно Федеральный закон "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" фактически вытеснил добровольное страхование, поскольку не признал такой альтернативы, резко ограничил свободу договора и, соответственно, конкуренцию в этой сфере, в том числе при определении тарифов и условий страхования. Явно ошибочным выглядит утверждение Конституционного Суда Российской Федерации, что страховщики якобы самостоятельно определяют и индивидуализируют размер страховой премии, подлежащей уплате по договору обязательного страхования. Это тем более невероятно, что до и после этого утверждения обсуждается правомерность делегирования Правительству Российской Федерации полномочия по установлению страховых тарифов и

коэффициентов, которые и предопределяют жестким образом размеры обязательных платежей. Конституционный Суд Российской Федерации предпочитает называть их платой за услуги или ценовыми ставками, но как ни назови - суть их прежде всего в том, что они не носят договорный характер, а их обязательность подкреплена мерами государственного принуждения: запретом использования транспортных средств по их прямому назначению под страхом административной ответственности.

Здесь отсутствуют какие-либо частноправовые принципы регулирования - добровольность, равенство участников, неприкосновенность собственности и свобода договора, но присутствуют все признаки публичного права - властное установление законодателя, обязанность перед государством, безвозмездный и безвозвратный характер платежа для подавляющего большинства владельцев транспорта. При этом Конституционный Суд Российской Федерации упорно и настойчиво подчеркивает общезначимость и публичный характер этих установлений, публичную цель, социальные задачи. Это и понятно, поскольку в противном случае трудно было бы оправдывать саму обязательность этих платежей и ограничение конституционных прав.

Парадоксальным, однако, является то, что для достижения публичных целей и социальных задач привлекаются частные страховые организации, деятельность которых, по сути, носит коммерческий характер и направлена на извлечение прибыли. В силу этого законодатель вынужден закладывать в размер страховых тарифов не только суммы, которые могли бы обеспечить страховые выплаты потерпевшим, но весьма существенную часть, которая должна покрыть расходы страхователя на администрирование платежей, заработную плату работников страховых организаций и принести сверх того определенную прибыль. Представленные Конституционному Суду Российской Федерации данные о том, что общие сборы по обязательному страхованию многократно превышают размеры страховых выплат, дают некоторые представления о том, какова эта часть. Это противоречит нашему пониманию справедливости. Вряд ли возможно найти конституционное обоснование того, почему государство считает себя вправе обязывать одно частное лицо отчуждать свою собственность, чтобы обеспечивать прибыль другого и навязывать услуги в принудительном порядке.

Еще более запутывает природу обязательного страхового платежа (страховой премии) то, что в его состав входит и сугубо фискальная часть - трехпроцентный сбор со всех выплат, который предназначен в специальные резервные фонды для гарантий и компенсационных выплат на цели, которые должны были бы финансироваться государством из собственного бюджета и которые не имеют уже никакого отношения к страхованию и личному риску владельца транспортного средства.

Не представляется убедительным оправдание Конституционным Судом Российской Федерации устанавливаемой законом обязательности членства страховых организаций во всероссийском профессиональном объединении под условием получения лицензии на обязательное автострахование. Последнее есть не что иное, как принудительная мера. Возложение на Всероссийский союз страховщиков некоторых функций государственного контроля за качеством страховых услуг само по себе сомнительно с точки зрения общественной природы этого объединения. Однако это не лишает его существенных признаков, как и то, что услуги страхования по Гражданскому кодексу Российской Федерации оформляются публичным договором (статья 426), где понятие "публичный" имеет иной смысл. Исходя из этого, объединение страховых организаций не может быть признано не обладающим признаком общественного объединения, как, например, коллегия адвокатов в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1996 года № 43-О. Конституционный Суд Российской Федерации и не делает такого вывода, справедливо квалифицируя данное объединение как некоммерческую профессиональную общественную ассоциацию (союз) на добровольной основе, созданную для коллективной защиты интересов страховщиков, гарантии свободы деятельности которой предусмотрены статьей 30 Конституции Российской Федерации. Однако часть 2 той же статьи содержит абсолютный и не знающий исключений запрет принуждения к вступлению в какое-либо объединение или

пребыванию в нем. Оправдание отступления от этого запрета как возможность ограничения прав в публичных целях, по нашему мнению, противоречит юридической логике.

Содержащаяся в Законе критическая масса недостатков говорит о неустранимой порочности его правовой концепции в целом. Необходимо согласиться с заявителями в том, что рассматриваемый Закон - как в целом, так и его отдельные положения - противоречит статьям 2, 8, 18, 19, 34, 35, 45, 55 и 57 Конституции Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2016 № 23-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой гражданина Н.Н. Марасанова"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206920&dst=1000000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя гражданина Н.Н. Марасанова - адвоката Т.Л. Пуховой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.Н. Марасанова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права; зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

1.1. Общим собранием собственников домовладений товарищества собственников жилья "Дачный поселок "Барвиха", которое было образовано 29 марта 2003 года для управления имуществом общего пользования данной некоммерческой организации и членом которого до 1 января 2010 года являлся гражданин Н.Н. Марасанов, было принято решение от 31 июля 2003 года о приобретении в границах поселка земельного участка и иного недвижимого имущества (включая асфальтированные дороги, пешеходные дорожки и другие объекты инфраструктуры) за счет кредитных средств.

С этой целью ТСЖ "Дачный поселок "Барвиха" 22 августа 2003 года заключило договор купли-продажи объектов недвижимости с государственным унитарным предприятием Московской области, действовавшим в качестве продавца. Право собственности товарищества на данное имущество зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 26 августа 2003 года. Кроме того, 8 октября 2003 года между Министерством

имущественных отношений Московской области (продавец) и товариществом (покупатель) был заключен договор купли-продажи земельного участка площадью 48 354 кв. м. Впоследствии земельный участок был разделен, и 30 июня 2005 года на больший из образованных в результате раздела земельных участков - площадью 45 114 кв. м зарегистрировано право собственности товарищества.

27 декабря 2005 года ТСЖ "Дачный поселок "Барвиха" (продавец) и ООО "Прогресс" (покупатель) заключили договор купли-продажи земельного участка площадью 45 114 кв. м с находящимися на нем объектами недвижимости. Право собственности на это имущество было зарегистрировано за ООО "Прогресс", которое, в свою очередь, разделило участок. В дальнейшем право собственности на принадлежавшее данному хозяйственному обществу недвижимое имущество перешло ООО "Вис Холдинг", в частности по договору купли-продажи от 13 октября 2011 года, и было зарегистрировано за ним.

Решением Одинцовского городского суда Московской области от 27 ноября 2014 года, в который Н.Н. Марасанов и соистец обратились с иском о признании недействительными ряда сделок, применении последствий их недействительности, а также с иными требованиями, сводящимися, по существу, к возврату из чужого незаконного владения обслуживающих жилые дома объектов инфраструктуры, отчужденных ТСЖ "Дачный поселок "Барвиха" третьим лицам, в удовлетворении данных требований отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 16 марта 2015 года решение суда первой инстанции было отменено и вынесено новое решение, которым требования истцов удовлетворены частично. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 1 декабря 2015 года отменила апелляционное определение и направила дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, который оставил решение суда первой инстанции без изменения (апелляционное определение от 4 апреля 2016 года). Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из того, что спорное имущество было передано третьим лицам его собственником, каковым согласно записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним являлось ТСЖ "Дачный поселок "Барвиха"; истцы же, не будучи собственниками и законными владельцами спорного имущества, не вправе истребовать его из чужого незаконного владения.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в деле заявителя и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение абзацем вторым пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" своих прав, гарантированных статьями 8 (часть 2), 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 35 (части 2 и 3), 36 (части 1 и 2), 46 (часть 1) и 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации, гражданин Н.Н. Марасанов усматривает в том, что его положения - в силу неопределенности своего содержания, порождающей в правоприменительной практике их неоднозначное толкование, - допускают возможность отчуждения в пользу лиц, не контролируемых членами товарищества собственников жилья и иными домовладельцами и не заинтересованных в обеспечении их достойного уровня жизни, объектов инфраструктуры, обслуживающей жилые дома, расположенные на соответствующей территории, и лишают собственников этих домов возможности судебной защиты прав на имущество, которое, по утверждению заявителя, в силу закона находится в их общей долевой собственности.

Таким образом, положения абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании судом разрешается вопрос о защите прав собственников индивидуальных жилых домов на относящиеся к недвижимому имуществу объекты инфраструктуры, обслуживающей эти домовладения.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом все формы собственности; право частной собственности относится к основным правам человека и подлежит защите со стороны государства наряду с другими правами и свободами человека и гражданина, которые обеспечиваются правосудием, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а также местного самоуправления (статья 8, часть 2; статья 18). Исходя из этого статья 35 Конституции Российской Федерации предписывает, что право частной собственности охраняется законом (часть 1); каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2); никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3).

Приведенным положениям Конституции Российской Федерации, выражающим один из основополагающих аспектов верховенства права - общепризнанный в демократических государствах принцип неприкосновенности собственности, выступающий гарантией права собственности во всех его составляющих, корреспондируют положения Всеобщей декларации прав человека (статья 17) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 1 Протокола № 1), согласно которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права; государство вправе обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами.

При осуществлении правового регулирования отношений собственности федеральному законодателю, действующему в рамках предоставленных ему статьей 71 (пункты "в", "о") Конституции Российской Федерации дискреционных полномочий, надлежит руководствоваться фундаментальными принципами верховенства права, юридического равенства и справедливости, в силу которых необходимые ограничения права собственности должны обуславливаться потребностью защиты конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь, свободное развитие человека, право каждого на жилище (статья 7; статья 19, части 1 и 2; статья 40; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), а соответствующее правовое регулирование - отвечать общеправовым требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, притом что механизм его действия должен быть понятен субъектам правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П, от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П и др.).

Федеральный законодатель должен также иметь в виду вытекающее из статей 7 (часть 1), 8 (часть 2) и 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации требование о необходимости соотношения принадлежащих лицу прав с правами и свободами других лиц, в силу которого собственник может по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если они не противоречат закону и иным правовым актам и не нарушают права и законные интересы других лиц. Данное требование - исходя из того, что право собственности в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, предполагает не только возможность реализации собственником составляющих это право правомочий владения,

пользования и распоряжения имуществом в своих интересах, но и предотвращение причинения вреда другим лицам, - обязывает федерального законодателя учитывать особенности этого имущества при регламентации содержания права собственности, в том числе при возложении на собственников дополнительных обязанностей и обременений, связанных с обладанием имуществом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П и от 12 апреля 2016 года № 10-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2009 года № 495-О-О, от 24 декабря 2012 года № 2353-О и др.).

Применительно к отношениям собственности в жилищной сфере отвечающее указанным критериям правовое регулирование призвано обеспечивать надлежащее исполнение органами государственной власти возложенной на них Конституцией Российской Федерации, ее статьей 40 (части 1 и 2), обязанности по созданию условий для осуществления права каждого на жилище, выступающей одновременно и в качестве гарантии его реализации. Приведенное конституционное предписание составляет основу законодательного регулирования жилищных отношений, базирующихся также на признании равенства участников этих отношений и необходимости обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению (часть 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации), и в этом смысле, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 2016 года № 10-П, означает обращенное к органам государственной власти и органам местного самоуправления требование об установлении таких правовых механизмов, которые позволяли бы обеспечить должное содержание и эксплуатацию жилищного фонда в целях создания безопасных и благоприятных условий для проживания в нем граждан, а также сохранение целевого назначения объектов жилищного фонда.

3. В Российской Федерации индивидуальные жилые дома, будучи объектами права собственности (статья 288 ГК Российской Федерации) и жилищных прав (часть 1 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации), являются также важной составляющей жилищного фонда (часть 1 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации) - материального ресурса, необходимого для стабильного развития Российской Федерации как социального государства и обеспечения одной из базовых потребностей человека - потребности в жилище, что предопределяет значительную специфику правового регулирования в данной сфере общественных отношений, связанную, в частности, с необходимостью создания, содержания и надлежащей эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, обслуживающей индивидуальные жилые дома на земельных участках, разрешенное использование которых допускает возведение таких домов, и отвечающей потребности их владельцев в благоприятных условиях проживания.

Исходя из этого Жилищным кодексом Российской Федерации предусматривается возможность создания товариществ собственников жилья собственниками нескольких жилых домов, если эти дома расположены близко, на земельных участках, которые имеют общую границу и в пределах которых имеются сети инженерно-технического обеспечения, другие элементы инфраструктуры, предназначенные для обслуживания более чем одного жилого дома (пункт 2 части 2 статьи 136).

3.1. Обращаясь к вопросу о природе и функциях товарищества собственников жилья, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 апреля 1998 года № 10-П отметил, что такое товарищество образуется домовладельцами в целях согласования порядка реализации своих прав по владению, пользованию и, в установленных законодательством пределах, распоряжению общим имуществом в кондоминиуме, а также для осуществления деятельности по содержанию, сохранению и приращению недвижимости в кондоминиуме, распределения между домовладельцами обязанностей по возмещению соответствующих издержек, для обеспечения надлежащего санитарного и технического состояния общего имущества; выбор домовладельцами на основе свободного волеизъявления такого способа управления, как товарищество, означает реализацию их права на создание объединения для достижения названных целей.

Товарищество собственников жилья как вид товарищества собственников недвижимого имущества является, таким образом, правовой формой совместной реализации ими имущественных прав и удовлетворения общих интересов, позволяющей оптимизировать формирование общей воли и исключить необходимость индивидуального участия в гражданском обороте каждого из множества собственников по поводу единого предмета общего интереса благодаря самостоятельной правосубъектности (статусу юридического лица) товарищества, что предполагает совпадение его хозяйственных интересов с общими интересами собственников жилой недвижимости. Аналогичного подхода придерживается и судебная практика, не признающая товарищество собственников жилья хозяйствующим субъектом с самостоятельными экономическими интересами, отличными от интересов его членов (пункт 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 октября 2007 года № 57 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами дел, касающихся взимания налога на добавленную стоимость по операциям, связанным с предоставлением жилых помещений в пользование, а также с их обеспечением коммунальными услугами и с содержанием, эксплуатацией и ремонтом общего имущества многоквартирных домов"; постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2009 года № 12537/09; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2011 года, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 марта 2012 года; определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года № 302-ЭС14-1496, от 28 декабря 2015 года № 308-ЭС15-16297 и др.).

3.2. Основания возникновения подлежащих государственной регистрации прав на объекты инфраструктуры, обслуживающей жилые помещения, и отношения по поводу этих объектов регламентируются гражданским и жилищным законодательством в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 3), 35 (части 1 - 3) и 40.

Так, права собственников помещений в многоквартирном доме на имущество, функционально и технически предназначенное для обслуживания жилых помещений, определены статьей 290 ГК Российской Федерации и статьей 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми такое имущество принадлежит собственникам помещений в многоквартирном доме на праве общей долевой собственности. Нормативно установлен и порядок определения состава общего имущества: согласно части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации и положениям раздела I Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491) к общему имуществу относятся земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, элементы здания (конструктивные элементы, инженерные системы, общие помещения), а также иные объекты, расположенные на том же земельном участке, что и многоквартирный дом, и предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома, объединенные общим функциональным назначением, заключающимся в создании условий для достойной жизни людей посредством обеспечения возможности эксплуатации помещений в многоквартирном доме исходя из жизненных потребностей их собственников и пользователей, а также в соответствии с нормативно установленными техническими и санитарными требованиями.

Учитывая служебное предназначение объектов общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, объективную потребность собственников помещений в наличии такого имущества, обеспечении его сохранности, поддержании в надлежащем состоянии и постоянном использовании, а также социальную значимость отношений в этой сфере для реализации ряда основных прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации, федеральный законодатель - исходя из того, что право общей долевой собственности на такие объекты, как это вытекает в том числе из статьи 35 Конституции Российской Федерации, носит производный характер, - предусмотрел для них специальный правовой режим.

Соответственно, в силу регулирующих данный правовой режим нормативных положений возникновение права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме производно от приобретения права собственности на помещения в этом доме (статья 289 ГК

Российской Федерации и часть 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации) и не связано с государственной регистрацией прав на объекты, относящиеся к общему имуществу (пункт 2 статьи 23 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 9 июля 2012 года № 14-5162-ГЕ). Доля в праве собственности на общее имущество следует судьбе права собственности на помещение в многоквартирном доме и не подлежит выделу в натуре (пункт 2 статьи 290 ГК Российской Федерации, части 2 и 4 статьи 37 Жилищного кодекса Российской Федерации). Кроме того, по смыслу положений частей 2 - 4 статьи 36 и пункта 1 части 2 статьи 137 Жилищного кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи, общее имущество в многоквартирном доме также не подлежит разделу либо отчуждению в целом третьим лицам.

Что касается возможности распоряжения отдельными объектами из числа общего имущества в многоквартирном доме, включая их обременение правами третьих лиц, то она, как следует из статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, обусловлена требованием сохранения комплексом общего имущества функциональных свойств, позволяющих обеспечить надежность и безопасность многоквартирного дома, доступность пользования помещениями и иным имуществом, входящим в состав общего имущества, надлежащую эксплуатацию конструктивных и технических элементов здания, необходимых для поддержания постоянной готовности инженерных коммуникаций, приборов учета и другого оборудования, входящих в состав общего имущества, к осуществлению поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг проживающим в многоквартирном доме гражданам. Иной подход к определению пределов распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме повлек бы нарушение предписаний статей 17 (часть 3), 35 и 40 Конституции Российской Федерации.

Гарантиями защиты прав собственников помещений в многоквартирном доме от действий, выходящих за пределы законодательно установленных ограничений по распоряжению общим имуществом, являются корпоративные правовые механизмы, предполагающие, в частности, возможность участия указанных лиц в принятии соответствующих решений и их обжалования (статья 46, часть 2 статьи 143 и часть 1 статьи 143.1 Жилищного кодекса Российской Федерации), а также вещно-правовые способы защиты прав (глава 20 ГК Российской Федерации). Исполнению этих способов в отношении объектов недвижимости, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, собственниками помещений в таком доме как законными владельцами данного имущества - в силу специфики его правового режима, установленного жилищным законодательством, - не препятствует несоблюдение предъявляемых к объектам недвижимости требований, связанных с их индивидуализацией (кадастровый учет) и государственной регистрацией прав (соответствующая позиция относительно несформированного земельного участка под многоквартирным домом отражена, в частности, в пункте 67 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав").

Таким образом, в основе предусмотренного действующим законодательством для комплекса общего имущества в многоквартирном доме особого правового режима (право общей долевой собственности собственников помещений со специальным регулированием) лежат объективные предпосылки - технические и экономические характеристики, предопределяющие ограничение оборотоспособности этого имущества, невозможность его отчуждения в целом третьим лицам, и обусловленные непосредственно свойствами самого многоквартирного дома как объемной строительной системы, включающей в себя помещения, сети и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенной для проживания и (или) деятельности людей (пункты 6 и 14 части 2 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений").

Что касается правового режима имущества общего пользования собственников индивидуальных жилых домов, то следует принимать во внимание, что в Российской Федерации освоение и застройка земель, отведенных под индивидуальное жилищное строительство и, как правило, переданных в частную собственность, осуществлялись в контексте становления и развития на основе Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 8, 19, 34 и 35, свободных рыночных отношений по поводу оснащения объектов коммунальной инфраструктуры и последующей их передачи собственникам жилых домов, расположенных на земельных участках, составляющих единый элемент планировочной структуры. Это привело к возникновению имущественных прав юридических и физических лиц, в том числе не являющихся собственниками таких жилых домов, на отдельные объекты обслуживающей их инфраструктуры, что требует обеспечения справедливого баланса интересов указанных лиц, понесших расходы на создание, приобретение, реконструкцию и восстановление работоспособности соответствующих объектов, и интересов собственников индивидуальных жилых домов.

Отсутствие в действующем законодательстве единого специального регулирования, посвященного правовому режиму общего имущества в многоквартирном доме и имущества общего пользования собственников индивидуальных жилых домов, обусловлено тем, что обслуживающая индивидуальные жилые дома инфраструктура, в силу своей пространственной обособленности, обладает отличными от общего имущества в многоквартирном доме характеристиками. Соответственно, закон непосредственно не связывает сам по себе факт приобретения права собственности на индивидуальный жилой дом с возникновением доли в праве собственности на имущество общего пользования.

Основания и порядок приобретения прав на отдельные объекты из числа имущества общего пользования определяются земельным и гражданским законодательством. Учитывая принадлежность большинства из соответствующих объектов к недвижимым вещам, права на них согласно пункту 2 статьи 8.1, статье 219, пункту 2 статьи 223 и пункту 1 статьи 234 ГК Российской Федерации, пункту 2 статьи 4 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" подлежат государственной регистрации и возникают с момента такой регистрации. В силу приведенных законоположений государственная регистрация прав на объекты обслуживающей индивидуальные жилые дома инфраструктуры (инженерные сети и системы, трансформаторные подстанции, тепловые пункты, коллективные автостоянки, гаражи, детские и спортивные площадки, дороги и т.д.) завершает юридический состав, влекущий возникновение прав на объект недвижимости.

3.3. По смыслу положений части 4 статьи 136 и части 2 статьи 137 Жилищного кодекса Российской Федерации, участником отношений по созданию и приобретению обслуживающего индивидуальные жилые дома имущества в интересах собственников этих домов может являться созданное ими и обладающее самостоятельной правосубъектностью товарищество собственников жилья, которое в указанном случае представляет в регистрирующий орган соответствующие правоустанавливающие документы, являющиеся основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество согласно положениям Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (статьи 17 и 25).

В силу пункта 1 статьи 123.13 ГК Российской Федерации, части 4 статьи 136 и части 1 статьи 151 Жилищного кодекса Российской Федерации в собственности созданного собственниками индивидуальных жилых домов товарищества собственников жилья может находиться недвижимое и движимое имущество. Следовательно, если стороной сделки по созданию или приобретению объектов обслуживающей жилые дома инфраструктуры в интересах домовладельцев выступает товарищество собственников жилья, оно же и указывается в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним в качестве собственника имущества общего пользования.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, основанных на положениях статей 8, 17, 19, 35, 40 и 46 Конституции Российской Федерации,

законодательное закрепление необходимости государственной регистрации права на недвижимое имущество, являющейся единственным доказательством существования зарегистрированного права на недвижимое имущество, которое может быть оспорено только в судебном порядке, свидетельствует о признании со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу, чем обеспечивается защита прав других лиц, стабильность гражданского оборота и предсказуемость его развития (Постановление от 26 мая 2011 года № 10-П; определения от 5 июля 2001 года № 132-О и № 154-О, от 29 января 2015 года № 216-О и др.).

Вместе с тем указание в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним на принадлежность недвижимого имущества, представляющего собой объекты инфраструктуры, предназначенной для обслуживания индивидуальных жилых домов, т.е. имущества общего пользования, юридическому лицу, действующему в организационно-правовой форме "товарищество собственников жилья", предполагает, что у него как собственника такого имущества отсутствует самостоятельный интерес в нем, отличный от интересов его участников, и что данное юридическое лицо распоряжается им в интересах своих участников, не нарушая при этом прав других лиц. В свою очередь, собственники индивидуальных жилых домов, в том числе не являющиеся членами товарищества собственников жилья, которые считают, что их права и законные интересы нарушены действиями данного товарищества, направленными на отчуждение объектов обслуживающей эти дома инфраструктуры, в силу прямого указания абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" вправе оспаривать зарегистрированное право на недвижимое имущество (что и было сделано заявителем по настоящему делу).

Соответственно, положения абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательного регулирования - не предполагают, что регистрация права собственности товарищества собственников жилья на объекты обслуживающей индивидуальные жилые дома инфраструктуры препятствует использованию собственниками таких домов, расположенных в границах управляемой товариществом территории, судебной защиты своих гражданских прав, и как таковые не противоречат Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, 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). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2017 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.Ч. Чапанова"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=2025363563042703587936327525&cacheid=81254AA38D7DC788F4EC98C3A8858EDD&mode=splus&base=LAW&n=214594&rnd=0.8235032026815757#1ilfp6dv87o>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статей 2, 9, 196, 199, 200, 980 и 1102 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.А. Чапанова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Граждане Е.Н. Беспутин, А.В. Кульбацкий и В.А. Чапанов оспаривают конституционность следующих законоположений, на основании которых, как полагают заявители, судами были разрешены вопросы взыскания с них задолженности по налогу на доходы физических лиц, образовавшейся вследствие предоставления имущественных налоговых вычетов по этому налогу при отсутствии законных оснований:

статьи 32 Налогового кодекса Российской Федерации, определяющей обязанности налоговых органов;

статьи 48 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующей взыскание налога, сбора, страховых взносов, пеней, штрафов за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) - физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем;

статей 69 и 70 Налогового кодекса Российской Федерации, определяющих порядок направления налогоплательщику требования об уплате налога, включая сроки направления такого требования;

статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие вопросы, связанные с вынесением руководителем (заместителем руководителя) налогового органа решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки;

пункта 3 статьи 2 ГК Российской Федерации, согласно которому к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством;

статьи 9 ГК Российской Федерации, согласно которой граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, а отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав, за исключением случаев, предусмотренных законом;

статей 196, 199 и 200 ГК Российской Федерации, определяющих общий срок исковой давности, применение исковой давности и начало течения ее срока;

пункта 2 статьи 980 ГК Российской Федерации, в силу которого правила, предусмотренные главой 50 "Действия в чужом интересе без поручения" данного Кодекса, не применяются к действиям в интересе других лиц, совершаемым государственными и муниципальными органами, для которых такие действия являются одной из целей их деятельности;

статьи 1102 ГК Российской Федерации, закрепляющей обязанность возвратить неосновательное обогащение.

1.1. Решением Копейского городского суда Челябинской области от 27 ноября 2014 года удовлетворены иски налогового органа о взыскании с гражданина А.В. Кульбацкого в качестве задолженности по налогу на доходы физических лиц за 2009, 2010 и 2011 годы денежных средств в размере имущественного налогового вычета, полученного им в 2009 году при отсутствии на то законных оснований в связи с приобретением квартиры, которые, по мнению налогового органа, он обязан вернуть как неосновательное обогащение. Исходя из того, что квартира была приобретена А.В. Кульбацким за счет средств целевого жилищного займа, предоставленного ему на безвозмездной основе в порядке государственной социальной поддержки участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, и возврат этих средств им не осуществлялся, т.е. источником финансирования расходов на приобретение жилья являлся федеральный бюджет, суд пришел к выводу об отсутствии у ответчика права на имущественный налоговый вычет.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 17 февраля 2015 года было принято новое решение - о взыскании с А.В. Кульбацкого денежных средств в размере налоговой задолженности только за 2011 год, поскольку применительно к более ранним периодам налоговым органом пропущен срок исковой давности. Определением судьи Челябинского областного суда от 16 июня 2015 года отказано в передаче кассационной жалобы А.В. Кульбацкого для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Однако президиум Челябинского областного суда постановлением от 8 июля 2015 года, принятым по кассационной жалобе налогового органа, указанное апелляционное определение отменил, констатируя, что о пропуске срока исковой давности ответчиком впервые было заявлено лишь при рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции, а потому у суда отсутствовали основания для применения исковой давности.

Оставляя при новом апелляционном рассмотрении дела решение суда первой инстанции без изменения, судебная коллегия по административным делам Челябинского областного суда указала, что доводы апелляционной жалобы о невозможности применения судом к спорным правоотношениям статьи 1102 ГК Российской Федерации, на которую в обоснование своих требований ссылался налоговый орган, основаны на неверном толковании норм материального права (апелляционное определение от 11 августа 2015 года). Определением судьи Челябинского областного суда от 12 января 2016 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 года А.В. Кульбацкому отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных

заседаниях судов кассационной инстанции.

Гражданин А.В. Кульбацкий оспаривает конституционность примененных в его деле положений статей 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статей 9, 196, 199, 200 и 1102 ГК Российской Федерации. Конституционность тех же положений Налогового кодекса Российской Федерации, а также статьи 1102 ГК Российской Федерации оспаривается гражданином Е.Н. Беспутиним, которому имущественный налоговый вычет был предоставлен в связи с покупкой в 2009 году квартиры, что также было расценено судами как неосновательное обогащение, поскольку жилье было приобретено за счет бюджетных средств, а именно за счет целевого жилищного займа, который был предоставлен ответчику на безвозмездной основе и возврат которого им не осуществлялся (решение Metallургического районного суда города Челябинска от 22 апреля 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 27 июля 2015 года). Определением судьи Челябинского областного суда от 7 декабря 2015 года в передаче кассационной жалобы Е.Н. Беспутина для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

Сходные фактические обстоятельства имели место в деле с участием гражданина В.А. Чапланова, который помимо упомянутых положений Налогового кодекса Российской Федерации оспаривает его статью 32, а также положения пункта 3 статьи 2 и пункта 2 статьи 980 ГК Российской Федерации, на основании которых судами были удовлетворены иски требования налогового органа о взыскании задолженности по налогу на доходы физических лиц, образовавшейся вследствие признания неправомерным предоставления ему имущественного налогового вычета в связи с покупкой в 2013 году квартиры, приобретенной не за счет собственных средств, а за счет средств целевого жилищного займа в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, который был предоставлен В.А. Чапланову на безвозмездной основе и возврат которого им не осуществлялся (решение Центрального районного суда города Челябинска от 7 сентября 2015 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 8 декабря 2015 года, определение судьи Челябинского областного суда от 9 февраля 2016 года, определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2016 года).

Таким образом, в делах граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.А. Чапланова судебные органы исходили из того, что при выявлении факта получения налогоплательщиком имущественного налогового вычета при отсутствии на то законных оснований, в частности вследствие оплаты приобретения жилья за счет средств бюджета, налоговый орган правомочен предложить ему представить уточненные налоговые декларации по налогу на доходы физических лиц за соответствующий налоговый период с отражением сумм имущественного налогового вычета только в части расходов, произведенных за счет собственных средств налогоплательщика, и возвратить в установленный срок денежные средства в размере ранее неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, а в случае невозврата соответствующих денежных средств - обратиться в суд с требованием о взыскании выявленной задолженности по налогу на доходы физических лиц на основании статьи 1102 ГК Российской Федерации. Опираясь на такую интерпретацию норм налогового и гражданского законодательства и учитывая то обстоятельство, что проверка правильности предоставления имущественного налогового вычета налоговым органом не проводилась, суды пришли к выводу об отсутствии у налогового органа обязанности направлять налогоплательщику акт налоговой проверки и соответствующее решение, а также требование об уплате налога, доводы же ответчиков о необходимости применения к спорным правоотношениям норм налогового, а не гражданского законодательства отвергли как необоснованные, поскольку, по мнению судов, денежные средства, полученные налогоплательщиком в результате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета и не возвращенные им в бюджет, являются неосновательным обогащением.

1.2. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующим статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемые законоположения были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и если ими затрагиваются конституционные права и свободы граждан; несоблюдение этих условий в силу статей 43 и 68 названного Федерального конституционного закона является основанием для принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы либо к прекращению производства по делу; такое же решение Конституционный Суд Российской Федерации принимает в случае, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Оспариваемая гражданином А.В. Кульбацким статья 9 ГК Российской Федерации, конкретизируя основанный на признании неотчуждаемых прав человека и гражданина (статьи 17 и 18 Конституции Российской Федерации) конституционно-правовой статус личности в сфере гражданских правоотношений, отражает принцип диспозитивности, предполагающий, что граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе (пункт 2 статьи 1 ГК Российской Федерации), и не допускает, по общему правилу, прекращения гражданских прав путем отказа от их осуществления; соответственно, содержащиеся в данной статье положения, выражающие одно из основных начал гражданского законодательства, не могут рассматриваться как нарушающие или ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2001 года № 64-О и от 25 января 2012 года № 73-О-О).

Что касается оспариваемых им положений статей 196, 199 и 200 ГК Российской Федерации, регулирующих исковую давность, то Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что законодатель в пределах своих дискреционных полномочий вправе устанавливать, изменять и отменять сроки исковой давности в зависимости от целей правового регулирования и производить их дифференциацию при наличии к тому объективных и разумных оснований, а также определять порядок их течения во времени; соответственно, эти законоположения сами по себе также не могут расцениваться как нарушающие конституционные права и свободы (определения от 3 октября 2006 года № 439-О, от 8 апреля 2010 года № 456-О-О, от 20 марта 2014 года № 534-О, от 27 октября 2015 года № 2407-О, от 29 марта 2016 года № 547-О, от 19 июля 2016 года № 1555-О, от 29 сентября 2016 года № 2071-О, от 20 декабря 2016 года № 2614-О и др.).

Положения статьи 980 ГК Российской Федерации, закрепляющие условия совершения действий в чужом интересе, направлены на защиту лиц, в интересах которых совершаются такие действия (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 1678-О); содержащаяся же в пункте 2 этой статьи и оспариваемая гражданином В.А. Чаплановым оговорка о неприменении установленных главой 50 ГК Российской Федерации правил к действиям в интересе других лиц, совершаемым государственными и муниципальными органами, для которых такие действия являются одной из целей их деятельности, призвана гарантировать надлежащую правовую основу для эффективного осуществления уполномоченными органами функций и задач публичной власти, связанных с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан, и как таковая не нарушает конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Следовательно, производство по настоящему делу в части проверки конституционности положений статей 9, 196, 199, 200 и 980 ГК Российской Федерации подлежит прекращению в силу статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

1.3. В соответствии со статьями 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд

Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Заявители по настоящему делу настаивают на признании оспариваемых законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 18, 35, 46 (часть 1), 57 и 118 (части 1 и 2), поскольку эти законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не исключают для налогового органа при выявлении факта предоставления имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц при отсутствии на то законных оснований возможность предъявления в суд иска о взыскании сумм данного налога в качестве неосновательного обогащения без учета установленного Налоговым кодексом Российской Федерации порядка взыскания налогов, в том числе без соблюдения досудебного порядка урегулирования налогового спора и за пределами установленных данным Кодексом сроков обращения в суд.

Таким образом, положения статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на основании этих положений разрешается вопрос о взыскании с налогоплательщика полученных им в порядке имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц денежных средств, в случае если для его предоставления отсутствовали законные основания.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (статья 57); федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "з"); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с иными ее нормами, определяющими основы экономической системы (статьи 8, 34, 35 и 74), при определении конституционно-правового содержания полномочий федерального законодателя в сфере налогообложения необходимо учитывать, что налоговые обязательства по своей сути производны от деятельности в экономической сфере, а потому нормы налогового законодательства, направленные на урегулирование оснований, порядка и условий отчуждения собственности в целях финансирования деятельности государства, находятся в объективной взаимосвязи с нормами гражданского законодательства, которое также составляет предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт "о", Конституции Российской Федерации).

Соответственно, для федерального законодателя, обладающего широкой дискрецией в реализации налоговой политики и вместе с тем призванного обеспечивать межотраслевое взаимодействие норм налогового и гражданского законодательства в единой правовой системе, в том числе на основе сочетания публично-правового и частноправового регулирования, не исключается, как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возможность - с учетом социальных, экономических и иных факторов, а также исходя из характера соответствующих правоотношений - прибегнуть к правовому регулированию конкретных сфер общественных отношений с использованием правовых средств межотраслевого характера; при этом во всяком случае должны

учитываться конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления от 18 июля 2008 года № 10-П, от 24 июня 2009 года № 11-П, от 30 марта 2016 года № 9-П и др.).

2.1. Установленная Конституцией Российской Федерации обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 57) имеет публично-правовой характер, что обусловлено самой природой государства и государственной власти, пониманием налогов в качестве элемента финансовой основы деятельности государства; тем самым предполагается, что налоговые правоотношения основаны на властном подчинении и характеризуются субординацией сторон; налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью принадлежащего ему имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, а соответствующие органы публичной власти наделены правомочием в односторонне-властном порядке, путем государственного принуждения взыскивать с лица причитающиеся налоговые суммы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П и от 14 июля 2005 года № 9-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 503-О, от 20 марта 2008 года № 179-О-О, от 7 ноября 2008 года № 1049-О-О, от 7 декабря 2010 года № 1572-О-О, от 10 марта 2016 года № 571-О и др.).

Публично-правовым характером налоговой обязанности и необходимостью ее реализации в условиях, которые отвечали бы вытекающим из верховенства права принципам равенства и справедливости, предопределяется, по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 14 июля 2003 года № 12-П, от 3 июня 2014 года № 17-П, определения от 7 июня 2011 года № 805-О-О, от 18 сентября 2014 года № 1822-О, от 10 ноября 2016 года № 2561-О и др.), императивный в своей основе метод налогового регулирования и связанность законом налоговых органов, основания, пределы, процедурные и иные условия деятельности которых требуют, насколько возможно, детального определения.

Из статьи 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 71 (пункт "з"), 72 (пункт "и" части 1), 75 (часть 3), 76 (части 1 и 2), 104 (часть 3) и 106 (пункт "б") вытекает необходимость основанного на общности конституционных принципов налогообложения, структурно обособленного в отраслевой системе законодательства и систематизированного правового регулирования налоговых отношений, которое обеспечивало бы формальные гарантии единообразия и согласованности нормативно-правовых установлений, позволяло бы минимизировать риски искажения воли законодателя в процессе правоприменения.

Этим предопределяется высокий уровень кодификации налоговых норм, что, однако, не означает их полную изолированность от других отраслей законодательства. В частности, федеральный законодатель не лишен возможности - применительно к определению правовых последствий образования задолженности у налогоплательщика перед бюджетной системой при получении (сбережении) денежных средств вследствие отступлений, допущенных от установленного правового регулирования уплаты налога, сбора, - использовать правовые средства, как непосредственно относящиеся к законодательству о налогах и сборах, так и содержащиеся в нормативных правовых актах иной отраслевой принадлежности. Такой подход соотносится с объективными особенностями природы соответствующих правоотношений и не приводит к возложению на налогоплательщиков - вопреки конституционному требованию уплаты только законно установленных налогов и сборов - дополнительных обременений, а следовательно, и к нарушению статей 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации.

2.2. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 2 июля 2013 года № 17-П, вытекающие из статьи 57

Конституции Российской Федерации гарантии прав налогоплательщиков охватывают собой все отношения, связанные с установлением налогов и сборов, - безотносительно к тому, подпадают они или нет под действие правовых актов, прямо отнесенных к законодательству о налогах и сборах, что не исключает принципиальную допустимость использования федеральным законодателем в целях налогового регулирования (установления налогов и сборов) различных по своей формально-отраслевой принадлежности правовых средств. Это получило отражение и в Налоговом кодексе Российской Федерации, который, предусматривая, что отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации регулируются законодательством о налогах и сборах (статьи 1 и 2), вместе с тем исходит из того, в частности, что институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в данном Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в соответствующих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено данным Кодексом (пункт 1 статьи 11).

Хотя, по общему правилу, приоритет при уяснении значения налогового института, понятия или термина отдается налоговому законодательству, при отсутствии возможности определить их содержание путем системного толкования положений налогового законодательства допускается, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, использование норм иных отраслей законодательства с учетом того, что смысл, содержание и применение законов определяются непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина (определения от 8 июня 2004 года № 228-О, от 18 января 2005 года № 24-О и от 2 ноября 2006 года № 444-О).

Для уяснения конституционных начал соотношения налогового и гражданского законодательства в том аспекте, в каком данный вопрос охватывается предметом рассмотрения по настоящему делу, существенное значение имеет и то обстоятельство, что реализация обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов обуславливается природой налоговых правоотношений, как они определены статьей 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2), включая вытекающий из этих статей принцип взаимности прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях личности и государства; тем самым предполагается, что, по общему правилу, у одной из сторон налоговых правоотношений не должно быть прерогатив, которые бы не были сбалансированы соответствующими юридическими возможностями, имеющимися в распоряжении другой стороны.

Применительно к использованию гражданско-правовых средств реализации имущественных интересов в налоговой сфере это, согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 21 июня 2001 года № 173-О и от 3 июля 2008 года № 630-О-П, означает, что налогоплательщик, который ошибся в расчете суммы налогового платежа по какой-либо причине, в частности вследствие добросовестного заблуждения, вправе - в случае пропуска срока, предусмотренного для предъявления налоговому органу требования о зачете или возврате сумм излишне уплаченного налога (статья 78 Налогового кодекса Российской Федерации), - обратиться в суд с иском о возврате из бюджета переплаченной суммы в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства; в этом случае действуют общие правила исчисления срока исковой давности - со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (пункт 1 статьи 200 ГК Российской Федерации).

Таким образом, в системе действующего налогового регулирования не исключается использование - притом что оно должно носить законный характер - институтов, норм гражданского законодательства в целях обеспечения реализации имущественных интересов стороны налоговых отношений, нарушенных неправомерными или ошибочными действиями (бездействием) другой стороны. Этот вывод не ставится под сомнение и требованием, содержащимся в пункте 3 статьи 2 ГК Российской Федерации.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливая федеральный налог на

доходы физических лиц, называет в качестве объекта налогообложения доходы, полученные налогоплательщиком, и указывает их основные виды (статьи 208 и 209), а также предусматривает льготы по этому налогу, включая право на получение налоговых вычетов (стандартных, социальных, имущественных, профессиональных и др.) при определении налоговой базы (статьи 218 - 221). В частности, налогоплательщик, который израсходовал собственные денежные средства на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, вправе получить имущественный налоговый вычет в сумме расходов, которые он фактически понес на приобретение соответствующего жилого помещения (пункт 1 статьи 220).

Регулируя право на получение налогового, в том числе имущественного, вычета, федеральный законодатель руководствуется соображениями необходимости и целесообразности. Исходя из этих соображений пункт 5 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации устанавливает, что имущественный налоговый вычет не предоставляется в части расходов налогоплательщика на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома, квартиры, комнаты или доли (долей) в них, покрываемых, в частности, за счет выплат, предоставленных из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Под это исключение, как следует из письма Федеральной налоговой службы от 22 августа 2014 года "О представлении имущественного вычета участникам в накопительной ипотечной системе жилищного обеспечения", попадают помимо прочих и те расходы, которые оплачены налогоплательщиком за счет средств, полученных в виде государственной социальной поддержки на основе участия в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих.

Предоставление налогоплательщику имущественного налогового вычета, право на который предполагает безусловное соблюдение оснований, порядка и условий его получения, в нарушение предусмотренных законом требований, в частности вследствие допущенной налоговым органом ошибки, приводит к необоснованному занижению налоговой базы по налогу на доходы физических лиц и образованию имущественных потерь бюджета, что ставит вопрос о необходимости изъятия в бюджет соответствующих сумм, причитающихся государству в виде налога на доходы физических лиц. То обстоятельство, что налогоплательщик мог добросовестно заблуждаться относительно законности основания получения имущественного налогового вычета, а налоговый орган по тем или иным причинам не опроверг правомерность заявленных им требований, не может служить основанием для невозврата задолженности перед бюджетной системой, образовавшейся в результате неправомерного предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета. В свою очередь, государство в лице уполномоченных органов должно эффективно и своевременно решать вопросы обеспечения уплаты в полном объеме причитающихся бюджетной системе налоговых средств, а налогоплательщики, действующие добросовестно, не могут быть поставлены в ситуацию недопустимой неопределенности возможностью предъявления в любой момент требований о возврате полученного ими имущественного налогового вычета по мотиву неправомерности независимо от времени, прошедшего с момента решения вопроса о его предоставлении.

4. Раскрывая содержание статьи 57 Конституции Российской Федерации в системной связи с ее статьями 1 (часть 1), 15 (части 2 и 3) и 19 (части 1 и 2), Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции:

законы о налогах должны содержать четкие и понятные нормы; акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги и сборы, когда и в каком порядке он должен платить, причем все неустранимые сомнения, противоречия и неясности таких актов толкуются в пользу плательщика налога или сбора (пункты 6 и 7 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации); формальная определенность налоговых норм предполагает их достаточную

точность, чем обеспечивается их правильное понимание и применение, расплывчатость же налоговой нормы может привести к не согласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению и тем самым - к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства налогообложения, закрепленного пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации (постановления от 8 октября 1997 года № 13-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 мая 2013 года № 11-П, от 13 апреля 2016 года № 11-П и др.);

в силу требования формальной определенности предполагается необходимость формирования механизма налогообложения, который бы обеспечивал полноту и своевременность взимания налогов и сборов с обязанных лиц и одновременно правомерность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения (постановления от 3 июня 2014 года № 17-П, от 1 июля 2015 года № 19-П и др.);

неясности, выявляемые в процессе применения налоговых норм в конкретных правовых ситуациях, устраняются путем толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами, которые должны обеспечивать конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений и тем самым - необходимую степень определенности правового регулирования путем выявления не только содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, но и более сложных взаимосвязей правовых предписаний (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 25 июня 2015 года № 16-П и др.).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что являющееся конкретизацией конституционных принципов равенства и законности требование формальной определенности налоговых норм обращено как к установлению налогов, сборов, так и к регулированию связанных с реализацией налогообложения контрольных и юрисдикционных процедур, в том числе предполагающих принудительное взыскание образовавшейся налоговой задолженности.

4.1. Налоговый кодекс Российской Федерации не содержит каких-либо специальных правил, регулирующих основания и порядок взыскания денежных средств, неправомерно (ошибочно) выделенных налогоплательщику из бюджета в результате предоставления ему имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, но и не исключает возможность обратиться в этих целях к общим механизмам, направленным на обеспечение как полноты и своевременности исполнения налогоплательщиками возложенных на них налоговых обязанностей, так и соблюдения налоговыми органами, составляющими централизованную систему, законодательства о налогах и сборах.

Так, Налоговый кодекс Российской Федерации предполагает возможность отмены или изменения решений нижестоящих налоговых органов в случае их несоответствия законодательству о налогах и сборах вышестоящим налоговым органом (пункт 3 статьи 31), что имеет целью восстановление в административном порядке законности, нарушенной неправомерным актом нижестоящего органа, по инициативе самого вышестоящего налогового органа, осуществляющего текущий контроль за деятельностью нижестоящих органов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 595-О-О); размер налоговых обязательств налогоплательщика также может быть пересмотрен в рамках выездной налоговой проверки с вынесением нового решения (статьи 89 и 101). Однако использование соответствующих правовых возможностей для целей взыскания с налогоплательщика денежных средств, полученных им в результате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, как свидетельствуют имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалы правоприменительной, в том числе судебной, практики, объективно затруднено и может оказаться неэффективным.

Реализация налогоплательщиком права на получение налогового вычета обусловлена

проведением налоговым органом оценки представленных им документов в ходе камеральной налоговой проверки (статьи 78, 80 и 88 Налогового кодекса Российской Федерации), т.е. получение налогоплательщиком выгоды в виде налогового вычета основывается на принятии официального акта, которым и признается субъективное право конкретного лица на возврат из бюджета или зачет излишне уплаченных сумм налога на доходы физических лиц. При таких обстоятельствах выявленное занижение налоговой базы по указанному налогу вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета не может быть квалифицировано как налоговая недоимка в буквальном смысле, под которой в Налоговом кодексе Российской Федерации понимается сумма налога, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок (пункт 2 статьи 11), поскольку конкретный размер обязанности по уплате налога, с учетом заявленного налогового вычета, определяется налоговым органом и именно в этом размере налоговая обязанность подлежит исполнению налогоплательщиком в установленный срок.

Понимание имущественных потерь бюджета вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета как недоимки означало бы признание наличия во всяком случае причиненного налогоплательщиком ущерба казне от несвоевременной и неполной уплаты налога и тем самым влекло бы необходимость применения в отношении налогоплательщика мер государственного принуждения правосстановительного характера в виде взыскания пени (пункт 2 статьи 57 и статья 75 Налогового кодекса Российской Федерации). Между тем бремя несения дополнительных издержек, обусловленных исключительно упущениями или ошибками, допущенными налоговыми органами при принятии решений в отношении правильности исчисления и уплаты, зачета и возврата налогов и сборов, в силу статей 2, 17 (часть 3), 18, 19 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации не может быть возложено на налогоплательщиков - физических лиц, учитывая, помимо прочего, что они, по общему правилу, не участвуют в процессе исчисления и уплаты налогов напрямую и, следовательно, по крайней мере не могут быть связаны требованиями правовой осведомленности и компетентности в налоговой сфере в той же степени, что и налогоплательщики - организации, а также (в части, касающейся ведения предпринимательской деятельности) физические лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя.

Факт предоставления налогового вычета без законных на то оснований должен быть достоверно выявлен в надлежащей юридической процедуре, требующей изучения тех же документов, исследования тех же фактических обстоятельств, которые были положены в основу принятия первоначального решения налогового органа, а при необходимости - получения и анализа дополнительных сведений. Следовательно, изъятие в бюджет соответствующих сумм налога, в отношении которых ранее принято решение об их возврате налогоплательщику или об уменьшении на их размер текущих налоговых платежей, означает необходимость преодоления (отмены) решения налогового органа, предоставившего такой вычет.

Однако камеральная налоговая проверка как форма текущего документального контроля, направленного на своевременное выявление ошибок в налоговой отчетности и оперативное реагирование налоговых органов на обнаруженные нарушения, не предполагает, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, возможность повторной проверки уже подвергавшихся камеральному контролю налоговых деклараций (Определение от 23 апреля 2015 года № 736-О). Что касается выездной налоговой проверки, то, хотя ее применение для оценки законности ранее принятых по итогам камеральной проверки решений, в частности о предоставлении имущественного налогового вычета, формально допустимо и применяется на практике, нельзя не учитывать, что по своему предназначению эта форма налогового контроля связана с необходимостью проверки правильности исчисления и своевременности уплаты (удержания и перечисления) одного или нескольких налогов по месту нахождения налогоплательщика на основе изучения как документальных источников информации, так и фактического состояния объектов

налогообложения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П).

Вместе с тем Налоговый кодекс Российской Федерации не определяет конкретный порядок, сроки и правовые последствия отмены или изменения вышестоящим налоговым органом решения нижестоящего налогового органа в части необоснованного предоставления налогового вычета. Следует также учитывать, что даже формальная квалификация неправомерно (ошибочно) возмещенной налогоплательщику суммы налога в качестве недоимки с применением установленных Налоговым кодексом Российской Федерации досудебного урегулирования спора и принудительного взыскания недоимки (статьи 31, 48, 69, 70 и 101) не во всех случаях позволяет обеспечить восстановление имущественных (фискальных) интересов государства.

В частности, необходимость соблюдения в таких случаях налоговым органом предусмотренного статьей 48 Налогового кодекса Российской Федерации шестимесячного срока для обращения в суд, исчисляемого со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога, - притом что решение вопросов о предоставлении налоговых вычетов носит массовый характер, а отсутствие в каждом конкретном случае законных оснований для получения налогового вычета может быть неочевидным и не вытекать из представленных налогоплательщиком материалов (к примеру, отсутствие в договоре купли-продажи жилья указания на то, за счет каких денежных средств жилье приобретается, отсутствие сведений о принадлежности налогоплательщика к категории граждан, пользующихся мерами государственной социальной поддержки в виде предоставления целевого жилищного займа, и т.п.) - может приводить к тому, что налоговый орган, обнаруживший налоговую задолженность, но не зафиксировавший ее в установленном порядке (проведение налоговой проверки, составление акта, решения) либо пропустивший указанный срок в случае выставления требования об уплате налога, фактически лишается возможности обеспечить возврат налога в бюджет. Применение же мер налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения (раздел VI Налогового кодекса Российской Федерации), предполагающее необходимость доказывания неправомерности действий налогоплательщика, приведших к незаконному получению им имущественного налогового вычета, в большинстве случаев вообще невозможно.

Таким образом, обращение для целей взыскания с налогоплательщиков денежных средств, полученных ими вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета, к общим (стандартным) налоговым процедурам, закрепленным, в частности, в статьях 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, хотя оно и не исключено, не может рассматриваться как обеспечивающее необходимые и достаточные возможности правомерного возврата в бюджет соответствующей налоговой задолженности.

Это находит свое подтверждение в практике толкования и применения названных законоположений судебными органами (в том числе в судебных решениях, вынесенных в отношении заявителей по настоящему делу), которые исходят из того, что в случае выявления неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета налоговый орган не может быть императивно связан необходимостью соблюдения досудебного порядка урегулирования налогового спора и взыскания соответствующих денежных средств в порядке налоговой недоимки. Тем самым они допускают - по сути, вынужденно, в целях преодоления отмеченных дефектов, неточностей, присущих действующему законодательству о налогах и сборах, - использование налоговыми органами для обеспечения взыскания соответствующих денежных средств предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации института неосновательного обогащения (глава 60) для возврата налоговой задолженности, образовавшейся в результате получения налогоплательщиком имущественного налогового вычета при отсутствии установленных законом оснований для его предоставления, что позволяет в судебном порядке определить законность действий налогового органа по предоставлению налогового вычета,

действительный размер налоговой обязанности налогоплательщика и обоснованность налоговых претензий к налогоплательщику.

4.2. Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к вопросу о допустимости применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующих возврат неосновательного обогащения, для целей взыскания излишне возвращенной гражданину суммы налога на доходы физических лиц в связи с неправомерно предоставленным имущественным налоговым вычетом, отметил, что выявление и взыскание недоимки по налогам и сборам осуществляются в рамках регламентированных Налоговым кодексом Российской Федерации процедур налогового контроля и взыскания соответствующей задолженности; что касается статьи 1102 ГК Российской Федерации, обязывающей лицо, неосновательно получившее или сберегшее имущество за счет другого лица, возвратить последнему такое имущество, то она призвана обеспечить защиту имущественных прав участников гражданского оборота. Констатируя в Определении от 25 октября 2016 года № 2295-О отсутствие нарушений оспариваемыми законоположениями конституционных прав заявителя в указанном в жалобе аспекте, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем обратил внимание на то, что выбор норм, подлежащих применению в конкретном деле, равно как и оценка правильности применения норм налогового и гражданского законодательства не относятся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а являются прерогативой других судов.

Не оценивая по существу нормы гражданского законодательства, касающиеся неосновательного обогащения, в связи с реализацией фискальных задач государства, Конституционный Суд Российской Федерации тем не менее неоднократно указывал на то, что получение налогоплательщиком налогового вычета при отсутствии для этого законных оснований означало бы, по существу, неосновательное обогащение за счет бюджетных средств, приводило бы к нарушению публичных интересов в сфере налогообложения и к нарушению конституционных прав и свобод других налогоплательщиков (Постановление от 19 января 2017 года № 1-П; определения от 2 октября 2003 года № 317-О, от 5 февраля 2004 года № 43-О и от 8 апреля 2004 года № 168-О). Того же подхода придерживается Европейский Суд по правам человека, который полагает, что в качестве общего принципа органы власти не должны быть лишены права исправления ошибок, даже вызванных их собственной небрежностью; в противном случае нарушался бы принцип недопустимости неосновательного обогащения (постановление от 15 сентября 2009 года по делу "Москаль (Moskal) против Польши").

Содержащееся в главе 60 ГК Российской Федерации правовое регулирование обязательств вследствие неосновательного обогащения, предусматривающее в рамках его статьи 1102 возложение на лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретателя) за счет другого лица (потерпевшего), обязанности возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных статьей 1109 данного Кодекса (пункт 1), а также применение соответствующих правил независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло помимо их воли (пункт 2), по существу, представляет собой конкретизированное нормативное выражение лежащих в основе российского конституционного правопорядка общеправовых принципов равенства и справедливости в их взаимосвязи с получившим закрепление в Конституции Российской Федерации требованием о недопустимости осуществления прав и свобод человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3).

Вместе с тем данное правовое регулирование, как оно осуществлено федеральным законодателем, не исключает использование института неосновательного обогащения за пределами гражданско-правовой сферы и, соответственно, обеспечение с его помощью баланса публичных и частных интересов, отвечающего конституционным требованиям.

Применительно к налоговой выгоде, которая получена налогоплательщиком в виде необоснованного возмещения сумм налога из бюджетной системы, а потому не может признаваться частью принадлежащего ему на законных основаниях имущества, это означает, что отказ от взыскания таких сумм в бюджетную систему, мотивированный исключительно отсутствием установленной законом процедуры, приводил бы к последствиям, несовместимым с требованиями Конституции Российской Федерации, ее статьи 35 во взаимосвязи со статьями 17 (части 1 и 3) и 55 (часть 3), и общими принципами права, в силу которых конституционные гарантии права собственности предоставляются в отношении того имущества, которое принадлежит субъектам прав собственности и приобретено ими на законных основаниях, а также являлся бы недопустимым отступлением от обусловленного взаимосвязанными положениями статей 19 (части 1 и 2) и 57 Конституции Российской Федерации требования равенства налогообложения, порождая ничем не обоснованные преимущества для одних налогоплательщиков, которым имущественный налоговый вычет был предоставлен необоснованно, в соотношении со всеми иными налогоплательщиками, притом что никто из них правом на получение имущественного налогового вычета не наделен.

Соответственно, само по себе обращение к такому способу исправления допущенных налоговыми органами ошибок при предоставлении имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц не может рассматриваться как несовместимое с требованиями Конституции Российской Федерации, если оно оказывается единственно возможной, вынужденной мерой для обеспечения неукоснительного соблюдения конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы. Однако ее применение во всяком случае не может быть произвольным, оно должно соотноситься с особенностями налоговых отношений, обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов на основе вытекающих из принципов справедливости и юридического равенства критериев разумности и соразмерности (пропорциональности), что предполагает при применении в налоговой сфере института неосновательного обогащения наряду с обеспечением публичных интересов, выражающихся в соблюдении требований о предоставлении налогового вычета исключительно при наличии предусмотренных законом оснований и о возврате в бюджет причитающихся государству сумм налога, учет интересов конкретного налогоплательщика, которому имущественный налоговый вычет по решению уполномоченного государством органа был предоставлен ошибочно, с тем чтобы он не подвергался чрезмерному обременению, в том числе выходящему по своему характеру, объему, содержанию за рамки, определенные для подобных случаев в законодательстве о налогах и сборах, при том, однако, условии, что со стороны налогоплательщика отсутствуют какие-либо преднамеренные нарушения.

4.3. Возможность применения неблагоприятных последствий в отношении лица в его взаимоотношениях с государством должна обуславливаться наличием конкретных сроков, в течение которых такие последствия могут наступить; целью установления соответствующих сроков давности является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой устойчивости правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, в отношении которого могут наступить соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок.

Конкретизируя применительно к налоговым правоотношениям приведенные правовые позиции, выраженные в постановлениях от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 24 июня 2009 года № 11-П, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что установление временных пределов осуществления мер государственного принуждения в налоговой сфере направлено на защиту таких конституционных ценностей, как

стабильность и определенность публичных правоотношений, обеспечение надлежащих условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений (Постановление от 14 июля 2005 года № 9-П, Определение от 8 февраля 2007 года № 381-О-П).

Наличие соответствующих сроков, которые не должны быть чрезмерно продолжительными, приобретает тем более принципиальное значение в случаях, когда предполагается обращение взыскания на средства, полученные из бюджетной системы, при отсутствии признаков противоправности в действиях налогоплательщика - вследствие принятия налоговым органом неправомерного, в том числе ошибочного, решения о предоставлении имущественного налогового вычета в связи с приобретением жилья, поскольку презумпция, в силу которой любой официально-властный акт уполномоченного публично-правового субъекта отвечает требованиям законности, не может не создавать у налогоплательщика разумной уверенности относительно оснований получения и возможностей беспрепятственного использования соответствующих денежных средств (притом что их размер в данном случае может достигать 260 000 рублей и тем самым выступать существенным источником материальной основы жизни и деятельности конкретного лица). Следовательно, период, в течение которого в целях исправления допущенной налоговым органом ошибки денежные средства, неправомерно (ошибочно) предоставленные налогоплательщику, могут быть с него взысканы, должен быть, по возможности, оптимально ограниченным.

Как свидетельствуют имеющиеся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалы правоприменительной практики, суды при решении вопросов, связанных с взысканием неправомерно предоставленных налогоплательщикам имущественных налоговых вычетов в качестве неосновательного обогащения, исходят из того, что соответствующие требования налоговых органов подлежат рассмотрению с учетом установленного Гражданским кодексом Российской Федерации общего срока исковой давности, который составляет три года и исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите данного права (статьи 196 и 200). При этом, поскольку само возникновение разумно предполагаемой осведомленности налогового органа о нарушении имущественных интересов государства вследствие неправомерного предоставления имущественного налогового вычета не получает конкретного формализованного определения, в том числе по причине отсутствия в действующем налоговом регулировании специальных норм, касающихся выявления такого рода фактов, в судебной практике не исключается возможность взыскания соответствующих денежных средств в течение всего периода предоставления имущественного налогового вычета, остаток которого в силу пункта 9 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации может быть перенесен - при невозможности использования полностью в данном налоговом периоде - на последующие налоговые периоды вплоть до полного использования без какого-либо ограничения по сроку. Отсутствуют формальные преграды для взыскания такой налоговой задолженности и за пределами периода получения имущественного налогового вычета.

Между тем при применении общих правил исчисления срока исковой давности к заявленному в порядке главы 60 ГК Российской Федерации требованию налогового органа о взыскании с налогоплательщика денежных средств, полученных им по решению налогового органа в качестве имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц при отсутствии законных оснований для его предоставления, следует учитывать специфику соответствующих правоотношений, имеющих - несмотря на вынужденное использование гражданско-правовых средств защиты имущественных прав публично-правового субъекта - публично-правовую природу. Иное приводило бы к недопустимому игнорированию лежащего в основе организации этих правоотношений принципа баланса частных и публичных интересов, поскольку позволяло бы возлагать на налогоплательщика, добросовестное поведение которого не подвергается сомнению, чрезмерное бремя

негативных последствий спустя значительное время с момента ошибочного предоставления ему имущественного налогового вычета без тех же самых гарантий, которые ему обеспечивает налоговое законодательство, и ставило бы его в ситуацию правовой неопределенности.

Налоговый кодекс Российской Федерации исходит из того, что деятельность налоговых органов по установлению действительного объема налоговой обязанности налогоплательщика в рамках мероприятий налогового контроля и применение механизмов принудительного исполнения налоговой обязанности ограничены определенными сроками, которые исчисляются с учетом объективных критериев (окончание налогового периода, истечение срока, установленного в требовании, и т.д.), а не таких субъективно-объективных обстоятельств, как выявление самим налоговым органом собственной ошибки - факта предоставления имущественного налогового вычета налогоплательщику при отсутствии для этого установленных законом оснований, притом что ошибка налогового органа не была обусловлена противоправными действиями налогоплательщика. В силу данного Кодекса в рамках выездной налоговой проверки, по общему правилу, может быть проверен период, не превышающий трех календарных лет, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки (пункт 4 статьи 89), что коррелирует и положениям подпункта 8 пункта 1 его статьи 23 относительно срока обеспечения налогоплательщиком сохранности документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, в том числе документов, подтверждающих полученные доходы и уплаченные (удержанные) налоги; в свою очередь, срок давности привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений составляет три года со дня совершения налогового правонарушения либо со следующего дня после окончания налогового (расчетного) периода, в течение которого было совершено это правонарушение (статья 113).

Кроме того, Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает сроки, в течение которых налогоплательщик может реализовать свои права и которые носят, по сути, пресекательный характер. Так, в соответствии с пунктом 7 его статьи 78 заявление о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, что ограничивает право налогоплательщика на подачу заявления о возврате суммы переплаты или ее зачет в счет будущих платежей тремя годами с момента, когда налогоплательщик по собственной ошибке или по каким-то другим обстоятельствам, связанным исключительно с его добровольным волеизъявлением, допустил излишнюю уплату денежных средств в бюджет, а публичный субъект, соответственно, получил в свое распоряжение денежные средства без установленных законом оснований.

Иной подход к порядку исчисления срока для восстановления имущественных прав налогоплательщика используется в Налоговом кодексе Российской Федерации применительно к ситуации излишнего взыскания налога, т.е. когда уменьшение имущественной сферы налогоплательщика обусловлено действиями налогового органа. В соответствии с пунктом 3 статьи 79 данного Кодекса заявление о возврате суммы излишне взысканного налога может быть подано налогоплательщиком в налоговый орган в течение одного месяца со дня, когда налогоплательщику стало известно о факте излишнего взыскания с него налога, или со дня вступления в силу решения суда; исковое заявление в суд может быть подано в течение трех лет считая со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о факте излишнего взыскания налога.

Принимая во внимание, что заявленное в порядке главы 60 ГК Российской Федерации требование налогового органа о взыскании с налогоплательщика сумм, перечисленных ему в качестве имущественного налогового вычета при отсутствии установленных законом оснований для его предоставления, основано на публично-правовой обязанности по уплате налога, исчисление срока исковой давности, предусмотренного статьей 196 данного Кодекса, должно осуществляться в соответствии с конституционными принципами равенства и справедливости и в системной связи с общими принципами и иными нормами

налогового законодательства, т.е. не с учетом правил статьи 200 ГК Российской Федерации, а на основании Налогового кодекса Российской Федерации, предписания которого о сроках принудительной реализации имущественных интересов сторон налоговых правоотношений являются адекватным отражением баланса публичных и частных начал в этих правоотношениях и, соответственно, в условиях действующего правового регулирования должны рассматриваться как имеющие ориентирующее значение применительно к решению вопроса о взыскании с налогоплательщика сумм неправомерно, в том числе ошибочно, полученного имущественного налогового вычета.

Соответственно, в случае, если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено ошибкой самого налогового органа, такое требование может быть им заявлено, поскольку законом не установлено иное, в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета (в случае, если предоставление суммы вычета производилось в течение нескольких налоговых периодов, - с момента принятия первого решения о предоставлении вычета). Если же предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено противоправными действиями налогоплательщика (представление подложных документов и т.п.), то налоговый орган вправе обратиться в суд с соответствующим требованием в течение трех лет с момента, когда он узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета.

Кроме того, поскольку предметом судебного разбирательства в рамках конкретного дела является в том числе законность и обоснованность действий налогового органа, проверка соблюдения им указанного срока должна быть осуществлена судом самостоятельно, т.е. правило пункта 2 статьи 199 ГК Российской Федерации, согласно которому исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения, применению не подлежит. Иные, помимо взыскания собственно суммы денежных средств, полученных в результате неправомерно предоставленного имущественного налогового вычета, правовые последствия могут наступать для налогоплательщика лишь при подтверждении того, что неосновательное обогащение явилось следствием противоправных действий самого налогоплательщика, и только в рамках мер государственного принуждения, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения по своему конституционно-правовому смыслу при отсутствии в законодательстве о налогах и сборах специального регулирования порядка возврата неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета:

не исключают возможность взыскания с налогоплательщика денежных средств, полученных им вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного по решению налогового органа имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, в порядке возврата неосновательного обогащения в случае, если эта мера оказывается единственно возможным способом защиты фискальных интересов государства;

предполагают, что соответствующее требование может быть заявлено - в случае, если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено ошибкой самого налогового органа, - в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета; если же предоставление

имущественного налогового вычета было обусловлено противоправными действиями налогоплательщика, то налоговый орган вправе обратиться в суд с соответствующим требованием в течение трех лет с момента, когда он узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета;

исключают применение в отношении налогоплательщика, с которого взысканы денежные средства, полученные им вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного имущественного налогового вычета, иных правовых последствий, если только такое неосновательное обогащение не явилось следствием противоправных действий самого налогоплательщика, и не иначе как в рамках системы мер государственного принуждения, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

2. Федеральный законодатель - исходя из необходимости безусловного выполнения предписаний Конституции Российской Федерации, в том числе требования связанности налоговых органов законом, и во исполнение основанных на этих предписаниях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - в рамках имеющейся у него дискреции относительно формирования конкретного правового механизма принудительного возврата задолженности налогоплательщика перед бюджетной системой, образовавшейся вследствие неправомерного (ошибочного) предоставления ему имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, включая определение пределов применения в этих целях институтов гражданского права в налоговой сфере, правомочен внести в действующее налоговое регулирование изменения, направленные на урегулирование оснований, порядка и сроков взыскания с налогоплательщика соответствующих денежных средств.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении граждан Беспутина Евгения Николаевича, Кульбацкого Андрея Владимировича и Чапанова Владимира Александровича на основании статей 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пункта 3 статьи 2 и статьи 1102 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, в части гарантий при взыскании денежных средств, полученных (сбереженных) в связи с предоставлением имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=218686&dst=1000000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием гражданина А.Н. Дубовца и его представителя - адвоката Д.И. Степанова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т.В. Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А.Н. Дубовца. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенного в заседание представителя от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А. Мельниковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно пункту 1 статьи 302 ГК Российской Федерации если имущество возмездно приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать (добросовестный приобретатель), то собственник вправе истребовать это имущество от приобретателя в случае, когда имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение, либо похищено у того или другого, либо выбыло из их владения иным путем помимо их воли.

1.1. Приговором Московского городского суда, вступившим в законную силу 5 ноября 2013 года, установлено, что по представленным группой лиц поддельным документам нотариусом города Москвы 21 июня 2007 года на имя В.А. Соколовой было выдано свидетельство о праве на наследство в отношении жилого помещения, собственник которого Б.В. Соколов скончался в 1994 году, не имея наследников ни по завещанию, ни по закону; данное жилое помещение, право собственности на которое на основании этого свидетельства было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, стало предметом договоров купли-продажи от 23 июля 2007 года и от 15 августа 2007 года, а 28 апреля 2008 года его приобрел А.Н. Дубовец; при этом в договоре купли-продажи цена жилого помещения была указана в размере 999 000 руб., однако согласно имеющимся в деле копиям расписок продавец получил от А.Н. Дубовца помимо суммы, указанной в договоре, еще 6 001 000 руб.

Исковые требования, с которыми в связи с завершением уголовного дела город Москва в лице Департамента городского имущества 5 ноября 2014 года обратился к А.Н. Дубовцу, Н.А. Дубовец и нотариусу, выдавшему свидетельство о праве на наследство в отношении приобретенного А.Н. Дубовцом жилого помещения, решением Никулинского районного суда города Москвы от 26 мая 2015 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 декабря 2015 года, удовлетворены частично: спорное жилое помещение истребовано из владения А.Н. Дубовца, постановлено выселить из него А.Н. Дубовца и Н.А. Дубовец, признано право собственности города Москвы на это жилое помещение; в остальной части (о признании недействительными свидетельства о праве на наследство и свидетельства о государственной регистрации права на недвижимое имущество) в удовлетворении исковых требований отказано. В передаче кассационных жалоб на данные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции также отказано (определение судьи Московского городского суда от 10 марта 2016 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2016 года).

Удовлетворяя исковые требования города Москвы, суд первой инстанции сослался на то, что спорное жилое помещение является выморочным имуществом, выбыло из владения города Москвы помимо воли собственника в результате противоправных действий третьих лиц и на основании статей 301 и 302 ГК Российской Федерации подлежит истребованию из владения А.Н. Дубовца, который не представил доказательств того, что он является добросовестным приобретателем спорного жилого помещения. По мнению же суда апелляционной инстанции, доводы о добросовестности приобретателя жилого помещения не имеют правового значения, поскольку имущество выбыло из владения собственника помимо его воли.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

По мнению гражданина А.Н. Дубовца, пункт 1 статьи 302 ГК Российской Федерации не соответствует статьям 1, 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 40 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он позволяет правоприменителям произвольно толковать понятие "добросовестный приобретатель" и, соответственно, изымать по искам публично-правовых образований в лице уполномоченных органов недвижимое имущество, являвшееся выморочным, у граждан - последних его приобретателей, право собственности которых и законность всех предшествовавших приобретению этого права сделок признавались государством в рамках государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации, предусматривающее право собственника истребовать принадлежащее ему имущество от добросовестного приобретателя в случае, когда это имущество выбыло из владения собственника помимо его воли, - применительно к случаям истребования жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 1, 8 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 40 (часть 1), в Российской Федерации как правовом государстве каждый вправе иметь в собственности имущество, включая жилое помещение, владеть, пользоваться и распоряжаться им на основе принципов юридического равенства и справедливости, свободы экономической деятельности, в том числе свободы договора, защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; при этом право собственности и свобода договора как необходимые элементы конституционного статуса личности, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Согласно Конституции Российской Федерации право собственности и иные имущественные права гарантируются посредством права на судебную защиту (статья 46, часть 1), которая в силу ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) должна быть полной и эффективной, отвечать критериям пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота - собственников, кредиторов, должников; возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, не иметь обратной силы и не затрагивать существо, основное содержание данных конституционных прав; сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей.

Неприкосновенность собственности и свобода договора являются необходимыми гарантиями беспрепятственного использования каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, реализации иных прав и свобод человека и гражданина и надлежащего исполнения соответствующих обязанностей ("собственность обязывает") на основе принципов юридического равенства и справедливости и вытекающего из них критерия добросовестности участников правоотношений, в том числе в сфере гражданского оборота. Следовательно, под действие указанных конституционных гарантий подпадают имущественные права лица, владеющего вещью на законных основаниях, включая ее добросовестного приобретателя.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в том числе в постановлениях от 20 июля 1999 года № 12-П, от 21 апреля 2003 года № 6-П и от 14 мая 2012 года № 11-П, в полной мере распространяются на законодательное регулирование имущественных отношений, складывающихся по поводу жилых помещений.

Закрепляя право каждого на жилище, Конституция Российской Федерации - с учетом того, что в условиях рыночной экономики граждане осуществляют данное право в основном самостоятельно, используя различные законные способы, - возлагает на органы публичной власти обязанность создавать для этого необходимые условия. Поэтому, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при регулировании прав на жилое помещение, включая переход права собственности на жилое помещение, необходимо соблюдение, с одной стороны, принципа свободы и неприкосновенности собственности, а с другой - баланса прав и охраняемых законом интересов всех участников отношений в конкретных жизненных ситуациях, с тем чтобы избежать необоснованного ограничения конституционных прав и свобод (постановления от 8 июня 2010 года № 13-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.).

3. Исходя из фундаментальных принципов юридического равенства и справедливости, верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (статьи 15 и 19 Конституции Российской Федерации) и вытекающего из них критерия правовой определенности законоположения, регулирующие отношения собственности и иные имущественные отношения по поводу жилых помещений должны отвечать требованиям ясности, точности и непротиворечивости, а механизм их действия должен быть предсказуем и

поняты субъектам правоотношений, поскольку конституционная законность, равенство всех перед законом и судом и равноправие могут быть обеспечены лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы всеми правоприменителями.

Правовая определенность закона является одним из необходимых условий стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, надлежащего уровня взаимного доверия между его участниками. Вместе с тем требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение - как запрещенное, так и дозволенное, не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений; именно судебная власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливого, независимого, объективного и беспристрастного правосудия (статьи 10, 118 и 120 Конституции Российской Федерации), по своей природе в наибольшей мере предназначена для решения споров на основе законоположений, в которых законодатель использует в рамках конституционных предписаний оценочные понятия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 31 марта 2015 года № 6-П и от 4 июня 2015 года № 13-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 21 (часть 1) и 49, принцип добросовестности участников правоотношений нашел закрепление и в гражданском законодательстве. Так, предписывая пределы осуществления гражданских прав, статья 10 ГК Российской Федерации устанавливает, что добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются (пункт 5), а используемое в пункте 1 его статьи 302 оценочное понятие "добросовестный приобретатель" определено в самой норме - это приобретатель, который не знал и не мог знать, что лицо, у которого приобретено имущество, не имело права его отчуждать. Вместе с тем поскольку зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке, то и добросовестность приобретателя спорного имущества, зарегистрированное право на которое предполагается, может быть опровергнута только в результате рассмотрения конкретного дела в суде.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П пришел к выводу, что содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон вернуть другой все полученное по сделке, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьей 302 данного Кодекса они не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что защита лица, считающего себя собственником имущества, возможна путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются те предусмотренные статьей 302 ГК Российской Федерации основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя, т.е. лица, которое не знало и не могло знать о том, что имущество приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать.

Конкретизируя изложенные в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П правовые позиции применительно к правоотношениям по поводу купли-продажи жилого помещения, Конституционный Суд Российской Федерации - с учетом того, что действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при

заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, - указал, что положение статьи 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому право частной собственности охраняется законом, не может быть интерпретировано как позволяющее игнорировать законные интересы приобретателя жилого помещения (Постановление от 24 марта 2015 года № 5-П). На взаимосвязь надлежащей заботливости и разумной осмотрительности участников гражданского оборота с их же добросовестностью обращается внимание и в ряде других решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 27 октября 2015 года № 28-П, Определение от 27 ноября 2001 года № 202-О и др.).

Разъяснения, связанные с понятием "добросовестный приобретатель", содержатся, в частности, в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав", согласно пункту 38 которого приобретатель не может быть признан добросовестным, если на момент совершения сделки по приобретению имущества право собственности в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) было зарегистрировано не за отчуждателем или в ЕГРП имелась отметка о судебном споре в отношении этого имущества; в то же время запись в ЕГРП о праве собственности отчуждателя не является бесспорным доказательством добросовестности приобретателя; ответчик может быть признан добросовестным приобретателем имущества при условии, если сделка, по которой он приобрел владение спорным имуществом, отвечает признакам действительной сделки во всем, за исключением того, что она совершена неуправомоченным отчуждателем; собственник вправе опровергнуть возражение приобретателя о его добросовестности, доказав, что при совершении сделки приобретатель должен был усомниться в праве продавца на отчуждение имущества.

В обзорах судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утверждены Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 октября 2014 года и 25 ноября 2015 года) называются обстоятельства, учитываемые судами при решении вопроса о признании приобретателя добросовестным, в том числе наличие записи в ЕГРП о праве собственности отчуждателя имущества, была ли проявлена гражданином разумная осмотрительность при заключении сделки, какие меры принимались им для выяснения прав лица, отчуждающего это имущество; производился ли приобретателем осмотр жилого помещения до его приобретения и ознакомился ли он со всеми правоустанавливающими документами; иные факты, обусловленные конкретными обстоятельствами дела, в том числе связанными с возмездностью приобретения имущества; при этом обязанность доказывания недобросовестности приобретателя возлагается на истца.

Таким образом, добросовестным приобретателем применительно к недвижимому имуществу в контексте пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле в правовой системе Российской Федерации является приобретатель недвижимого имущества, право на которое подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом, если только из установленных судом обстоятельств дела с очевидностью не следует, что это лицо знало об отсутствии у отчуждателя права распоряжаться данным имуществом или, исходя из конкретных обстоятельств дела, не проявило должной разумной осторожности и осмотрительности, при которых могло узнать об отсутствии у отчуждателя такого права. Соответственно, указанное законоположение в части, относящейся к понятию "добросовестный приобретатель", не может рассматриваться как неправомерно ограничивающее права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

4. Согласно пункту 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации, в случае если отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, либо никто из наследников не имеет права

наследовать или все наследники отстранены от наследования (статья 1117), либо никто из наследников не принял наследства, либо все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (статья 1158), имущество умершего считается выморочным.

Регулируя отношения по поводу наследования выморочного имущества, статья 1151 ГК Российской Федерации устанавливает, что оно переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований; в собственность городского или сельского поселения, муниципального района (в части межселенных территорий) либо городского округа переходит следующее выморочное имущество, находящееся на соответствующей территории: жилое помещение, земельный участок, а также расположенные на нем здания, сооружения, иные объекты недвижимого имущества, доля в праве общей долевой собственности на них; если перечисленные объекты расположены в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе, они переходят в собственность такого субъекта Российской Федерации; при этом жилое помещение включается в соответствующий жилищный фонд социального использования; иное выморочное имущество переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации (пункт 2); порядок наследования и учета выморочного имущества, переходящего в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, а также порядок передачи его в собственность субъектов Российской Федерации или в собственность муниципальных образований определяются законом (пункт 3).

Как наследники выморочного имущества публично-правовые образования наделяются Гражданским кодексом Российской Федерации особым статусом, отличающимся от положения других наследников по закону: поскольку для приобретения выморочного имущества принятие наследства не требуется (абзац второй пункта 1 статьи 1152), на них не распространяются правила о сроке принятия наследства (статья 1154), а также нормы, предусматривающие принятие наследства по истечении установленного срока (пункты 1 и 3 статьи 1155); при наследовании выморочного имущества отказ от наследства не допускается (абзац второй пункта 1 статьи 1157); при этом свидетельство о праве на наследство в отношении выморочного имущества выдается в общем порядке (абзац третий пункта 1 статьи 1162).

В силу того, что принятое наследство признается принадлежащим наследнику со дня открытия наследства независимо от времени его фактического принятия, а также независимо от момента государственной регистрации права наследника на наследственное имущество, когда такое право подлежит государственной регистрации (пункт 4 статьи 1152 ГК Российской Федерации), выморочное имущество признается принадлежащим публично-правовому образованию со дня открытия наследства при наступлении указанных в пункте 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации обстоятельств независимо от осведомленности об этом публично-правового образования и совершения им действий, направленных на учет такого имущества и оформление своего права.

4.1. Правовое регулирование, в соответствии с которым защита прав лица, считающего себя собственником имущества, возможна путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются предусмотренные статьей 302 ГК Российской Федерации основания, дающие право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.), отвечает целям обеспечения стабильности гражданского оборота и направлено в целом на установление баланса прав и законных интересов всех его участников.

Приведенная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П применительно к отношениям с участием граждан и юридических лиц. Что касается отношений по поводу истребования жилых помещений из владения граждан по искам публично-правовых образований, в собственность которых оно ранее поступило как выморочное имущество, то применительно к этим отношениям необходимо учитывать их специфику, обусловленную тем, что к публично-правовым образованиям, хотя они и

вступают в гражданские правоотношения на равных началах с другими участниками гражданского оборота, нормы гражданского законодательства, относящиеся к юридическим лицам, могут быть применимы, только если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (пункт 2 статьи 124 ГК Российской Федерации).

Когда с иском об истребовании недвижимого имущества к добросовестному приобретателю, который в установленном законом порядке указан как собственник имущества в Едином государственном реестре недвижимости, обращается публично-правовое образование, не может не учитываться специфика интересов, носителем которых оно является. Особенности дел этой категории, исходя из необходимости обеспечения баланса конституционно значимых интересов, могут обуславливать иное распределение неблагоприятных последствий для собственника и добросовестного приобретателя, нежели установленное в статье 302 ГК Российской Федерации и подтвержденное в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в том числе в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П.

Переход выморочного имущества в собственность публично-правового образования независимо от государственной регистрации права собственности и совершения публично-правовым образованием каких-либо действий, направленных на принятие наследства (пункт 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации в истолковании постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 9 "О судебной практике по делам о наследовании"), не отменяет требования о государственной регистрации права собственности. Собственник имущества, по общему правилу, несет бремя содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации), что предполагает и регистрацию им своего права, законодательное закрепление необходимости которой, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является признанием со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу (постановления от 26 мая 2011 года № 10-П, от 24 марта 2015 года № 5-П и др.). Бездействие же публично-правового образования как участника гражданского оборота, не оформившего в разумный срок право собственности, в определенной степени создает предпосылки к его утрате, в том числе посредством выбытия соответствующего имущества из владения данного публичного собственника в результате противоправных действий третьих лиц.

При регулировании гражданско-правовых отношений между собственником выморочного имущества и его добросовестным приобретателем справедливым было бы переложение неблагоприятных последствий в виде утраты такого имущества на публично-правовое образование, которое могло и должно было предпринимать меры по его установлению и надлежащему оформлению своего права. В правовом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация, пренебрежение требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом со стороны собственника - публично-правового образования в лице компетентных органов не должно влиять на имущественные и неимущественные права граждан, в частности добросовестных приобретателей жилых помещений.

Между тем пункт 1 статьи 302 ГК Российской Федерации - как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, - фактически не учитывает возможность ненадлежащего исполнения компетентными органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок, а также не отвечающей критериям разумности и осмотрительности реализации ими правомочий по установлению выморочного имущества и оформлению права на него. Применительно к жилым помещениям защита имущественных интересов публично-правового образования за счет ущемления интересов добросовестного приобретателя - гражданина, который возмездно приобрел соответствующее жилое помещение, в подобной ситуации недопустима, тем более учитывая, что публичный интерес в предоставлении жилого помещения по договору социального найма лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, может быть удовлетворен за счет иного жилого помещения.

Такой подход согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека, по мнению которого, если речь идет об общем интересе, публичным властям надлежит действовать своевременно, надлежащим образом и максимально последовательно; ошибки или просчеты 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 счет заинтересованного лица (постановления от 5 января 2000 года по делу "Бейелер (Beyeler) против Италии" и от 6 декабря 2011 года по делу "Гладышева против России"). Данная позиция была положена в основу разрешения Европейским Судом по правам человека дел, связанных с истребованием у граждан жилых помещений, поступивших в собственность публично-правовых образований как выморочное имущество (постановления от 13 сентября 2016 года по делу "Кириллова против России", от 17 ноября 2016 года по делу "Аленцева против России" и от 2 мая 2017 года по делу "Клименко против России").

4.2. С жилым помещением, истребуемым его собственником из владения гражданина, связаны не только конституционно значимые имущественные интересы этого гражданина как добросовестного приобретателя, но и конституционные гарантии реализации им права на жилище, закрепленные статьей 40 Конституции Российской Федерации. Те же гарантии предоставляются гражданам, истребующим выбывшие из их владения жилые помещения в целях защиты своих и членов своей семьи имущественных и неимущественных интересов.

Интерес же публично-правового образования, которое истребует выморочное жилое помещение с целью включения его в соответствующий (государственный или муниципальный) жилищный фонд социального использования (пункт 2 статьи 1151 ГК Российской Федерации) для последующего предоставления по предусмотренным законом основаниям, например по договору социального найма в порядке очереди, лицу, которое на момент истребования жилого помещения не персонифицировано, существенно отличается от интереса конкретного собственника-гражданина, который истребует выбывшее из его владения жилое помещение: в делах, где отсутствует конкретное лицо, для реализации потребности в жилище которого истребуется жилое помещение, именно этот - публичный - интерес противопоставляется частным имущественным и неимущественным интересам конкретного добросовестного приобретателя жилого помещения.

На указанное различие обращал внимание Европейский Суд по правам человека, полагающий, что при истребовании имущества публичным собственником в порядке пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации нет связанного с конкретным жилым помещением частного интереса, который был бы под угрозой; подразумеваемые выгодоприобретатели, находящиеся в очереди на получение жилого помещения по договору социального найма, не достаточно индивидуализированы, чтобы их интересы противопоставлялись интересам приобретателя; в любом случае ни один гражданин из числа лиц, состоявших в очереди, не мог иметь той же связи с конкретным жилым помещением, что и приобретатель, и едва ли имел особый интерес, связанный с данным жилым помещением, по сравнению с аналогичным интересом приобретателя (постановление от 6 декабря 2011 года по делу "Гладышева против России").

4.3. Признание и защита равным образом всех форм собственности (статья 8, часть 2, Конституции Российской Федерации) не исключает различий в правовом режиме частной и публичной собственности, обусловленных в том числе особенностями осуществления и защиты прав на объекты, находящиеся в частной или публичной собственности: если для граждан и юридических лиц действует принцип автономного усмотрения самого правообладателя, лишь бы таковое не нарушало прав и законных интересов других лиц, то для публичного собственника могут действовать соответствующие ограничения, которые вытекают из специфики его правового статуса, проявляющейся в том числе при его участии в гражданских правоотношениях, и предполагают осуществление возложенных на него полномочий в конституционно установленных целях (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П).

Соответственно, эффективной гарантией соблюдения баланса частных и публичных интересов при разрешении споров о защите права собственности по искам публично-правовых образований к гражданам или юридическим лицам может считаться только развитая система законодательства с четкими и ясными нормами, которые могли бы рассматриваться как действенный механизм гражданско-правовой охраны интересов частных собственников и добросовестных приобретателей от возможного произвола и злоупотреблений публичной властью в отношениях, связанных с правами на недвижимое имущество. Между тем в действующем правовом регулировании отсутствуют специальные нормы, конкретизирующие условия истребования жилых помещений от добросовестных приобретателей, указанных в Едином государственном реестре недвижимости в качестве собственников этих жилых помещений в установленном законом порядке, по искам публично-правовых образований, что предопределяет разрешение органами судебной власти соответствующих споров на основании положений статьи 302 ГК Российской Федерации.

Суды, следуя предписаниям гражданского законодательства, не рассматривают в качестве разрешительного волеизъявления публично-правового образования, направленного на выбытие недвижимого имущества из владения публичного собственника, акт государственной регистрации права на это имущество, хотя именно данным актом подтверждается законность сделки, совершенной изначально неуправомоченным отчуждателем недвижимого имущества с третьим лицом, как основания регистрации его в качестве собственника этого имущества и, соответственно, законность сделок каждого последующего отчуждателя с конечным добросовестным приобретателем. Правоподтверждающее значение государственной регистрации прав на объекты недвижимости и ее значимость как гарантии правовой определенности в обороте недвижимости, позволяющей его участникам соизмерять собственное поведение и предвидеть последствия такового в условиях неизменности официально признанного статуса правообладателей, неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.).

Государство в лице уполномоченных законом органов и должностных лиц, действующих при осуществлении процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра (абзац второй пункта 1 статьи 8.1 ГК Российской Федерации), подтверждает тем самым законность совершения сделки по отчуждению объекта недвижимости. Проверка же соблюдения закона при совершении предшествующих сделок с недвижимым имуществом со стороны приобретателя этого имущества - в отличие от государства в лице органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, - зачастую существенно затруднена или невозможна. Тем более в неравных условиях находятся публично-правовое образование как собственник жилого помещения, являющегося выморочным имуществом, и его добросовестный приобретатель, возможности которых по выявлению противоправных действий, приведших к тому, что жилое помещение выбывает из владения собственника помимо его воли, далеко не одинаковы.

Европейский Суд по правам человека прямо указывал на то, что истребование жилого помещения по иску публично-правового образования при условии неоднократной проверки самими органами публичной власти в ходе административных процедур регистрации прав на недвижимость правоустанавливающих документов и сделок, заключенных в отношении соответствующего объекта, влечет непропорциональное вмешательство в осуществление права собственности на жилище, если органы публичной власти изначально знали о статусе жилого помещения как выморочного имущества, но не предприняли своевременных мер для получения правового титула и защиты своих прав на него (постановление от 13 сентября 2016 года по делу "Кириллова против России"); при наличии широкого перечня контрольно-разрешительных органов и большого числа совершенных регистрационных действий с объектом недвижимости никакой сторонний покупатель квартиры не должен брать на себя риск лишения права владения в связи с недостатками, которые должны были быть устранены посредством специально разработанных процедур самим

государством, причем для этих целей не имеют значения различия между государственными органами власти, принявшими участие в совершении отдельных регистрационных действий в отношении недвижимости, по их иерархии и компетенции (постановление от 6 декабря 2011 года по делу "Гладышева против России").

Необходимость обеспечения реального и эффективного действия института государственной регистрации на основе принципов, перечисленных в абзаце втором пункта 1 статьи 8.1 ГК Российской Федерации, не может не приниматься во внимание при истолковании норм об истребовании имущества из чужого незаконного владения, что должно предполагать особые условия (ограничения) виндикации недвижимого имущества, перешедшего в собственность публично-правового образования в порядке наследования по закону как выморочное, по иску публичного собственника, ссылающегося на то, что данное имущество выбыло из его владения помимо его воли. Соответственно, возможность истребования жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, не должна предоставляться публично-правовому образованию - собственнику данного имущества на тех же условиях, что и гражданам и юридическим лицам. При разрешении соответствующих споров существенное значение следует придавать как факту государственной регистрации права собственности на данное жилое помещение за лицом, не имевшим права его отчуждать, так и оценке действий (бездействия) публичного собственника в лице уполномоченных органов, на которые возложена компетенция по оформлению выморочного имущества и распоряжению им. При этом действия (бездействие) публичного собственника подлежат оценке при определении того, выбыло спорное жилое помещение из его владения фактически помимо его воли или по его воле. Иное означало бы неправомерное ограничение и умаление права добросовестных приобретателей и тем самым - нарушение конституционных гарантий права собственности и права на жилище.

Кроме того, для достижения справедливого баланса интересов сторон соответствующих правоотношений необходимо иметь в виду, что выморочное имущество поступает в собственность публично-правового образования не в результате каких-либо его действий как участника гражданского оборота, который создает имущество или приобретает его на основании сделки, а при наступлении указанных в законе обстоятельств, т.е. независимо от действий или намерений самого публично-правового образования, и что политико-правовым мотивом для установления такого регулирования выступает стремление государства избежать появления бесхозяйного имущества. Поэтому отказ в истребовании жилого помещения от гражданина, который возмездно приобрел это жилое помещение, по иску публично-правового образования не может быть признан несовместимым с конституционным принципом справедливости.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им предусматривается право собственника истребовать принадлежащее ему имущество от добросовестного приобретателя в случае, когда это имущество выбыло из владения собственника помимо его воли.

2. Признать положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой оно допускает истребование как из чужого незаконного владения жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него, по иску соответствующего публично-правового образования в случае,

когда данное публично-правовое образование не предприняло - в соответствии с требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом - своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению своего права собственности на это имущество.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Дубовца Александра Николаевича, вынесенные на основании пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в той мере, в какой он признан настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда РФ от 07 ноября 2017 № 26-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца первой части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" в связи с жалобами обществ с ограниченной ответственностью "Дайвинг-Центр "Соляриус", "Промхолдинг" и "Формат-ИТ"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=282275&dst=1000000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием директора ООО "Дайвинг-Центр "Соляриус" Е.В. Касьяненко, директора ООО "Промхолдинг" Е.В. Соколова и представителя ООО "Промхолдинг" - адвоката Ж.В. Запруды, представителя Государственного Совета Республики Крым - доктора юридических наук С.А. Трофимова и представителя Главы Республики Крым - кандидата юридических наук С.В. Елькина, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений абзаца первой части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" и постановления Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ООО "Дайвинг-Центр "Соляриус", ООО "Промхолдинг" и ООО "Формат-ИТ". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О. Красавчиковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства имущественных и земельных отношений Республики Крым - А.В. Кравца, от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с Законом Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" право собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшее до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения

Севастополя", на территории Республики Крым у физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, сохраняется за исключением случаев, предусмотренных данным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Крым (абзац первый части 2 статьи 2); право собственности на имущество, включая земельные участки и иные объекты недвижимости, прекращается у прежнего правообладателя и возникает у Республики Крым со дня включения такого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 года № 2085-6/14 "О вопросах управления собственностью Республики Крым" (абзац третий части 1 статьи 2-1); государственная регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, указанные в части 1 статьи 2-1 данного Закона, осуществляется на основании выписок из Реестра имущества, находящегося в собственности Республики Крым, ведение которого осуществляется в порядке, установленном Советом министров Республики Крым (часть 3 статьи 2-1).

1.1. Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 27 февраля 2015 года № 504-1/15 "О внесении изменения в Постановление Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 года № 2085-6/14 "О вопросах управления собственностью Республики Крым" в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 года № 2085-6/14, было включено имущество бывшего государственного предприятия Министерства обороны Украины "Центральный военный санаторий "Ялтинский" (бывший военный городок № 94) (пункт 242).

Заявление ООО "Дайвинг-Центр "Соляриус" о признании постановления Государственного Совета Республики Крым от 27 февраля 2015 года № 504-1/15 недействительным в части, касающейся ряда включенных в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, объектов недвижимости, в отношении которых Государственным комитетом по государственной регистрации и кадастру Республики Крым ранее была осуществлена регистрация права собственности общества, оставлено без удовлетворения решением Арбитражного суда Республики Крым от 15 октября 2015 года с указанием на то, что Государственный Совет Республики Крым действовал в пределах предоставленных ему полномочий и что фактически имеет место спор о праве, которое подлежит защите не путем оспаривания ненормативных правовых актов органа, осуществляющего публичные полномочия, а в рамках гражданско-правового спора (данное решение оставлено без изменения постановлениями судов апелляционной и кассационной инстанций). Решением того же суда от 7 июля 2016 года, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, удовлетворены иски Министерства имущественных и земельных отношений Республики Крым в интересах Российской Федерации к ООО "Дайвинг-Центр "Соляриус" об истребовании указанного недвижимого имущества и исключении записей о регистрации за обществом права собственности на него из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Решением Арбитражного суда Республики Крым от 29 апреля 2016 года и дополнительным решением того же суда от 25 августа 2016 года ООО "Формат-ИТ" отказано в удовлетворении требования о признании недействительным постановления Государственного Совета Республики Крым от 27 февраля 2015 года № 504-1/15 в части, касающейся объекта недвижимости, в отношении которого Государственным комитетом по государственной регистрации и кадастру Республики Крым ранее была осуществлена регистрация права собственности общества, и ряда объектов недвижимости, в отношении которых исполнительным комитетом Ялтинского городского совета обществу было выдано свидетельство о праве собственности, а также требования о признании незаконным бездействия Государственного Совета Республики Крым, выразившегося в нерассмотрении обращения общества о внесении соответствующих поправок в приложение к указанному постановлению. Принимая данные решения, Арбитражный суд Республики Крым

исходил из того, что Государственный Совет Республики Крым действовал в пределах своих полномочий. Оставляя эти решения без изменения, суды апелляционной и кассационной инстанций отметили также, что собственником спорного имущества в настоящее время является Российская Федерация и что оно передано по распоряжению собственника в оперативное управление федерального государственного казенного учреждения "Крымское территориальное управление имущественных отношений" Министерства обороны Российской Федерации, в связи с чем имеющий место спор о праве не подлежит разрешению в рамках производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Верховный Суд Российской Федерации определением от 26 июня 2017 года отказал в передаче кассационной жалобы ООО "Формат-ИТ" на указанные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. Кроме того, обществу было отказано в пересмотре вступившего в законную силу решения Арбитражного суда Республики Крым от 29 апреля 2016 года по вновь открывшимся обстоятельствам.

Отказывая в удовлетворении искового заявления ООО "Формат-ИТ" к Министерству имущественных и земельных отношений Республики Крым и Министерству обороны Российской Федерации о признании недействительными заключенного данными органами договора безвозмездного пользования государственным имуществом Республики Крым от 5 ноября 2014 года № 56 и подписанного ими 20 мая 2015 года соглашения о его расторжении в части передачи спорных объектов недвижимого имущества в безвозмездное пользование Министерству обороны Российской Федерации, Арбитражный суд Республики Крым в решении от 25 февраля 2016 года, оставленном без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, пришел к выводу, что оспариваемыми актами права заявителя никоим образом не нарушены, а следовательно, его заинтересованности в признании их ничтожными не усматривается, оспаривание же сторонами права собственности на имущество производится в рамках иного процесса.

По мнению ООО "Дайвинг-Центр "Соляриус" и ООО "Формат-ИТ", положения абзаца первой части 2 статьи 2 и абзаца третьего части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" не отвечают требованиям ясности и определенности, что позволяет произвольно устанавливать дополнительные исключения из общего правила о сохранении права собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшего до вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя". В связи с этим заявители просят Конституционный Суд Российской Федерации либо подтвердить конституционность этих законоположений, выявив их конституционно-правовой смысл, опровергающий их истолкование правоприменителем, либо признать их не соответствующими статьям 8, 34 (часть 1), 35 (части 1 - 3), 55 (части 2 и 3) и 64 Конституции Российской Федерации, как допускающих лишение собственника принадлежащего ему имущества во внесудебном порядке и без какой-либо компенсации.

1.2. Государственным комитетом по государственной регистрации и кадастру Республики Крым ООО "Промхолдинг" было отказано в государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества по основанию, предусмотренному абзацем одиннадцатым пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", а именно в связи с наличием противоречий между заявленными правами и уже зарегистрированными правами (глава III, в которую входит статья 20, утратила силу с 1 января 2017 года согласно статье 30 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ). В обоснование своего отказа Государственный комитет по государственной регистрации и кадастру Республики Крым сослался на утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" (в редакции постановления Государственного Совета Республики Крым от 27 февраля 2015 года № 493-1/15) Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, согласно пункту 161

которого спорное имущество включено в Реестр имущества Республики Крым как собственность Республики Крым.

Решением Арбитражного суда Республики Крым от 24 мая 2016 года заявление ООО "Промхолдинг" о признании данного отказа незаконным и об обязанности Государственного комитета по государственной регистрации и кадастру Республики Крым осуществить государственную регистрацию права собственности общества на спорное имущество в установленный законом срок оставлено без удовлетворения. Принимая такое решение, суд исходил из того, что постановление Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" является правоустанавливающим документом, который подтверждает право собственности Республики Крым на перечисленные в приложении к нему объекты, а потому основания для регистрации права собственности ООО "Промхолдинг" на спорное имущество отсутствуют.

Постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 31 августа 2016 года и постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 25 ноября 2016 года решение Арбитражного суда Республики Крым оставлено без изменения. При этом суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что представленное ООО "Промхолдинг" в числе документов на государственную регистрацию объекта недвижимого имущества решение Хозяйственного суда Автономной Республики Крым от 18 июля 2005 года не подтверждает наличие у общества ранее возникшего права собственности на этот объект, поскольку законодательство Украины, действовавшее на территории Республики Крым на момент признания указанным решением права собственности за ООО "Промхолдинг", предусматривало обязательную государственную регистрацию прав на объекты недвижимости, согласно же ответу на межведомственный запрос органом БТИ (осуществлявшим до 1 января 2013 года регистрацию прав на объекты недвижимого имущества на территории Республики Крым) право собственности на спорный объект недвижимого имущества 28 мая 2003 года было зарегистрировано за ЗАО "Крымтрансэгентство".

Верховный Суд Российской Федерации, отказывая в передаче кассационной жалобы ООО "Промхолдинг" для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, сослался на то, что сообщение Государственного комитета по государственной регистрации и кадастру Республики Крым об отказе обществу в государственной регистрации права собственности на спорный объект недвижимого имущества основано на поступившей в регистрирующий орган информации, согласно которой данный объект является собственностью Республики Крым; принимая во внимание обстоятельства включения спорного имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, это свидетельствует о возникновении спора о праве, который не подлежит разрешению по правилам главы 24 АПК Российской Федерации (определение от 20 марта 2017 года).

ООО "Промхолдинг" оспаривает конституционность абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым", которые, по его мнению, не соответствуют статье 35 Конституции Российской Федерации, поскольку на их основании суды пришли к выводу о том, что общество утратило право собственности на принадлежащее ему имущество, а также конституционность постановления Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым", которым, как полагает заявитель, урегулированы отношения по принудительному прекращению права частной собственности, т.е. входящие в сферу гражданского законодательства, составляющего ведение Российской Федерации.

Между тем, вопреки мнению заявителя, принимая оспариваемое постановление, Государственный Совет Республики Крым посредством включения объектов недвижимого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, лишь применил соответствующие нормы Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" к конкретным случаям. Данное постановление, хотя оно и связано с регулированием (возникновением или прекращением) имущественных прав, но лишь в отношении конкретных объектов недвижимого имущества, не

устанавливает новых правовых норм, не изменяет и не отменяет действующие; как и любое другое правоприменительное решение, оно является актом однократного действия, которое исчерпывается составлением списка объектов недвижимого имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, в соответствии с требованиями закона субъекта Российской Федерации, а его юридическими последствиями являются (или могли явиться) другие правоприменительные действия, зависящие от содержания правоустанавливающих документов прежнего правообладателя конкретного имущества, включенного в Перечень: регистрационные действия, истребование имущества, обращение в суд за защитой нарушенного имущественного права и т.д.

Поскольку, таким образом, постановление Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" носит правоприменительный характер, жалоба ООО "Промхолдинг" в части оспаривания его конституционности не отвечает требованию Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в силу которого Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации только нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (подпункт "б" пункта 1 части первой статьи 3). Соответственно, производство по данной жалобе в этой части подлежит прекращению на основании пункта 2 статьи 43 и статьи 68 названного Федерального конституционного закона. Тем не менее оценка возможности применения указанного постановления - в части состава Перечня имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, - в любом случае будет связана с оценкой соответствия Конституции Российской Федерации положений Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым".

1.3. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Соответственно, положения абзаца первой части 2 статьи 2, абзаца третьей части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку эти положения - по смыслу, придаваемому им судебным толкованием, - служат основанием для разрешения вопроса о возможности включения объектов недвижимого имущества, принадлежащего физическим и юридическим лицам на праве частной собственности, возникшем до вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя", в утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), относит к числу прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности

(статья 34, часть 1), а также право частной собственности, которое, согласно ее статье 35, охраняется законом (часть 1), включает в себя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2), притом что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3).

Корреспондирующие этим конституционным предписаниям положения содержатся в пункте 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также в статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, из которой следует, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности (и, соответственно, свободы пользования имуществом, в том числе для осуществления предпринимательской деятельности), а лишение имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права, недопустимо, что, однако, не умаляет право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами.

Опираясь на приведенные положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся в силу ее статьи 15 (часть 4) составной частью правовой системы Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции (постановления от 31 января 2011 года № 1-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 10 декабря 2014 года № 31-П, от 24 марта 2015 года № 5-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П и др.):

конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда, выражающие принцип неприкосновенности собственности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере;

исходя из фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства вмешательство государства в отношении собственности, в том числе связанные с осуществлением не запрещенной законом экономической деятельности, не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению; во всяком случае правовое регулирование в этой сфере не должно посягать на само существо права или свободы и приводить к утрате их реального содержания;

собственность, будучи материальной основой и экономическим выражением свободы общества и личности, не только является необходимым условием свободного осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, но и гарантирует как реализацию иных прав и свобод человека и гражданина, так и исполнение обусловленных ею обязанностей, а право частной собственности как элемент конституционного статуса личности определяет, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина, смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

3. Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов установлено, что с даты его подписания, т.е. с 18 марта 2014 года, Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию (пункт 1 статьи 1); со дня принятия в Российскую Федерацию

Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты - Республика Крым и город федерального значения Севастополь (статья 2).

Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов - особый случай, требующий специальных мер, в том числе направленных на обеспечение реализации имущественных прав участников гражданских правоотношений, сложившихся в Республике Крым до ее принятия в Российскую Федерацию (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 года № 2155-О и от 24 марта 2015 года № 653-О). Исходя из этого Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 года был предусмотрен переходный период для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов Российской Федерации в ее экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, в систему органов государственной власти Российской Федерации - со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года (статья 6).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 марта 2014 года № 6-П, наличие переходного периода само по себе является необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя; его конкретное содержание в самом Договоре, за некоторыми исключениями, не определяется и должно получить нормативное развитие в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и в уточняющем и конкретизирующем его положения отраслевом законодательстве, с тем чтобы обеспечить баланс потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию, с одной стороны, и иных конституционных ценностей - с другой.

Примечание: срок, указанный ФКЗ от 23.06.2016 № 5-ФКЗ, продлен до 01.01.2023.

В этих целях развивающий положения Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" установил особые сроки урегулирования отдельных вопросов интеграции новых субъектов Российской Федерации с учетом социальной, экономической, политической и правовой составляющих, а также предполагаемой динамики интеграции. Так, согласно части 1 его статьи 12.1, введенной Федеральным конституционным законом от 21 июля 2014 года № 12-ФКЗ, особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могли устанавливаться нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере, до 1 января 2017 года. Федеральным конституционным законом от 23 июня 2016 года № 5-ФКЗ указанный срок продлен до 1 января 2019 года.

При этом в силу статьи 23 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, если иное не предусмотрено данным Федеральным конституционным законом (часть 1); нормативные правовые акты Автономной Республики Крым и города Севастополя, Республики Крым и города с особым статусом Севастополя действуют на территориях соответственно Республики Крым и города

федерального значения Севастополя до окончания переходного периода или до принятия соответствующих нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Республики Крым, нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта города федерального значения Севастополя (часть 2); нормативные правовые акты Автономной Республики Крым и города Севастополя, Республики Крым и города с особым статусом Севастополя, противоречащие Конституции Российской Федерации, не применяются (часть 3).

Соответственно, закрепленные в Конституции Российской Федерации гарантии охраны частной собственности, предусматривающие недопустимость лишения имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права, нашедшие реализацию и в принципах гражданского законодательства, которое основывается помимо прочего на неприкосновенности собственности, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации), действуют на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, в том числе в течение всего переходного периода.

4. Закон Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым", как следует из его преамбулы, устанавливает особенности регулирования на территории Республики Крым земельных и имущественных отношений, а также отношений в сфере государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Правовую основу этого регулирования составляют, согласно его статье 1, Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя", Конституция Республики Крым, а также иные федеральные законы и нормативные правовые акты Республики Крым с учетом особенностей, установленных данным Законом.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" право собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшее до вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя", на территории Республики Крым у физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, сохраняется за исключением случаев, предусмотренных данным Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Крым. При этом в силу статьи 12 названного Федерального конституционного закона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя действуют документы, в том числе подтверждающие право собственности, право пользования, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами города Севастополя, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, если иное не предусмотрено статьей 12.2 данного Федерального конституционного закона, а также если иное не вытекает из самих документов или существа отношения.

Действующее на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя законодательство, определяющее особенности правового регулирования в сфере отношений собственности в переходный период, в течение которого, начиная со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, должна быть обеспечена разумная преемственность между правом

собственности Украины и правом собственности Республики Крым, устанавливает и необходимые правовые механизмы, обеспечивающие разрешение вопросов, связанных с закреплением имущества за Республикой Крым. Так, Законом Республики Крым от 19 января 2015 года № 72-ЗРК/2015 Закон Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" был дополнен статьей 2-1, которая предусматривает прекращение права собственности Украины на имущество, включая земельные участки и иные объекты недвижимости, находившееся на территории Республики Крым по состоянию на 17 марта 2014 года, на основании постановления Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14 "О независимости Крыма" в связи с возникновением права собственности Республики Крым на такое имущество (абзац первый части 1) и определяет момент, с которого право собственности прекращается у прежнего правообладателя и возникает у Республики Крым, а именно со дня включения имущества в утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым.

Само по себе законодательное регулирование, закрепляющее в качестве общего правила сохранение права собственности за физическими и юридическими лицами и обеспечение преемственности между правом собственности Украины и правом собственности Республики Крым с указанием момента прекращения права собственности у прежнего правообладателя и возникновения его у Республики Крым, является допустимым и обусловлено особенностями переходного периода, введение которого имело целью в том числе упорядочение отношений собственности при интеграции новых субъектов Российской Федерации в российскую правовую и экономическую системы и тем самым - поддержание правовой определенности и стабильности гражданского оборота в новых для Республики Крым условиях.

4.1. Пунктом 1 постановления Государственного Совета Республики Крым "О вопросах управления собственностью Республики Крым" предписывается до разграничения собственности между Российской Федерацией, Республикой Крым и муниципальной собственностью учитывать как собственность Республики Крым все государственное имущество (государства Украины) и бесхозяйное имущество, находящееся на территории Республики Крым, а также движимое и недвижимое имущество, указанное в приложении к данному постановлению, т.е. в Перечне имущества, учитываемого как собственность Республики Крым.

Из этого предписания, рассматриваемого во взаимосвязи со статьей 12 Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" и абзацем первым части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым", следует, что в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, подлежало включению такое имущество, в отношении которого существовали обоснованные предположения о его публично-правовой принадлежности, в частности в связи с отсутствием надлежаще оформленных документов, подтверждающих право собственности иных лиц на такое имущество, или о бесхозяйности такого имущества (пункт 1 статьи 225 ГК Российской Федерации), а также об отсутствии правовых оснований выбытия этого имущества из собственности публично-правовых субъектов.

Предоставление органам государственной власти Республики Крым возможности действовать в переходный период подобным образом не входит в противоречие с конституционными гарантиями охраны частной собственности, универсальный характер которых, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не означает, что законы, направленные на создание условий, обеспечивающих реализацию соответствующего конституционного права, во всех сферах общественных отношений проявляют свое регулятивно-обеспечительное воздействие одинаковым (сходным) образом; законодатель, на которого непосредственно возложена обязанность по наполнению соответствующих гарантий конкретным нормативно-правовым содержанием (о чем

свидетельствует прямая отсылка в статье 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации к закону как основному регулятору в этой сфере), не лишен возможности учитывать специфику отношений между физическими и юридическими лицами, а также между ними и государством, особенности соотношения в них частноправовых и публично-правовых, императивных и диспозитивных начал, принимая при этом во внимание, что даже государственная регистрация прав на недвижимое имущество, будучи юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (часть 3 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости"), не может подменять собой основание возникновения, изменения и прекращения права (определения от 5 марта 2013 года № 413-О, от 10 марта 2016 года № 443-О и от 27 сентября 2016 года № 1748-О).

4.2. В Определении от 10 марта 2016 года № 443-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, поскольку абзац третий части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" действует в системном единстве с нормами Конституции Российской Федерации, гарантирующими защиту и неприкосновенность частной собственности, само по себе предусмотренное им регулирование не предопределяет его распространение на отношения с участием субъектов, не поименованных в абзацах первом и втором части 1 той же статьи (в том числе физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, право собственности которых на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества на территории Республики Крым возникло до 17 марта 2014 года).

Данный вывод основан на правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 19 марта 2014 года № 6-П, согласно которой в силу прямого действия Конституции Российской Федерации ее требования о верховенстве на всей территории Российской Федерации не только Конституции Российской Федерации, но и федеральных законов (статья 4, часть 2) и об обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать как Конституцию Российской Федерации, так и законы (статья 15, часть 2) в любом случае применимы в качестве общего правила, а разрешение возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода, может быть обеспечено как последующим федеральным законодательным регулированием, так и судебной практикой.

Таким образом, положения абзаца первого части 2 статьи 2 и абзаца третьего части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают включение в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, объектов недвижимого имущества, принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве частной собственности, правомерно возникшем до вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя", и, соответственно, не допускают произвольного прекращения права частной собственности на указанное имущество. Иное (будучи безусловным основанием для признания правового акта недействующим полностью или в части) приводило бы к нарушению конституционных гарантий права собственности, что не согласуется с требованиями статей 35 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Следовательно, нет оснований для интерпретации указанных законоположений как позволяющих на основании включения того или иного объекта недвижимого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, прекращать правомерно возникшее право собственности на него физических и юридических лиц.

5. Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1); решения и действия (или бездействие) органов государственной

власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (часть 2).

Исходя из выявленного Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла положений абзаца первой части 2 статьи 2 и абзаца третьей части 1 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым", включение объектов недвижимого имущества, принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве частной собственности, в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, может быть обусловлено лишь тем обстоятельством, что органы государственной власти Республики Крым полагали это имущество (безотносительно к его формальному правовому режиму на момент вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя") фактически находящимся в государственной собственности Украины или ее публичных образований. Соответственно, если имущество, принадлежащее на праве частной собственности физическим и юридическим лицам, было включено в Перечень, физические и юридические лица, не согласные с решением органов государственной власти Республики Крым, не лишены возможности реализовать право на судебную защиту своих нарушенных прав. При этом сам по себе факт включения в Перечень конкретных объектов недвижимого имущества не может быть основанием для отказа в удовлетворении их законных требований.

Суд, рассматривая в конкретном деле вопрос о правомерности включения спорных объектов недвижимого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, обязан, не ограничиваясь установлением одних лишь формальных условий применения нормы, исследовать по существу фактические обстоятельства данного дела (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П и др.), учитывая при этом имевшую место до принятия в Российскую Федерацию Республики Крым структурную перестройку экономики Украины и преобразование отношений собственности, включая оценку оснований возникновения права собственности на спорное имущество, и предоставляя тем самым, исходя из общих принципов права, конституционные гарантии права собственности в отношении того имущества, которое принадлежит субъектам права собственности на законных основаниях, что - в силу сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 11 марта 1998 года № 8-П и в дальнейшем неоднократно им подтвержденной правовой позиции - вытекает из смысла статьи 35 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17 (части 1 и 3) и 55 (часть 3).

Таким образом, правомерность приобретения имущества в частную (или государственную) собственность также относится к обстоятельствам, которые подлежат оценке судом, рассматривающим спор, связанный с включением конкретных объектов недвижимого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, и с учетом которых на основании судебного решения соответствующие объекты недвижимого имущества сохраняются в Перечне или исключаются из него. Такой подход предполагает и оценку судом правомерности отчуждения недвижимого имущества из государственной собственности в частную с точки зрения соблюдения соответствующих законоположений, а также квалификацию действий физических и юридических лиц - приобретателей этого имущества как добросовестных или недобросовестных.

При установлении судом на основе исследования всех материалов конкретного дела соответствующих обстоятельств нарушенные права физических и юридических лиц подлежат восстановлению, поскольку, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, правосудие по своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах

(постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 8 декабря 2003 года № 18-П, от 2 июля 2013 года № 16-П и др.).

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

постановил:

1. Признать положения абзаца первого части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти положения:

не предполагают включение в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, объектов недвижимого имущества, принадлежащих физическим и юридическим лицам на праве частной собственности, возникшем до вступления в силу Федерального конституционного закона "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" на законных основаниях, и, соответственно, не предполагают произвольного прекращения права частной собственности на такое имущество;

не могут служить основанием для отказа физическим или юридическим лицам в удовлетворении их требований, связанных с включением объектов недвижимого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, лишь вследствие самого по себе факта такого включения, без установления в надлежащей судебной процедуре отсутствия необходимых правовых оснований приобретения соответствующего имущества.

2. Конституционно-правовой смысл положений абзаца первого части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении обществ с ограниченной ответственностью "Дайвинг-Центр "Соляриус", "Промхолдинг" и "Формат-ИТ" на основании положений абзаца первого части 2 статьи 2, абзаца третьего части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2019 № 4-П "По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна"

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=316142&dst=1000000001>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя гражданина Е.Г. Финкельштейна - кандидата юридических наук Д.В. Кожемякина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П. Беспаловой, представителя Совета Федерации - председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Е.Г. Финкельштейна. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, а также представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации Е.Н. Золотовой, от Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации - М.Н. Харламова, от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Заявитель по настоящему делу гражданин Е.Г. Финкельштейн оспаривает конституционность статьи 19.1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 "О средствах массовой информации", в соответствии с которой, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание (часть первая);

если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо, доля иностранного участия в

уставном капитале которого составляет более 20 процентов, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно (в том числе через подконтрольных лиц или посредством владения в совокупности более 20 процентами долей (акций) любого лица) в отношении более 20 процентов долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя средства массовой информации, редакции средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание (часть вторая);

не допускается установление лицами, указанными в части первой данной статьи, любых иных форм контроля над учредителем средства массовой информации, над редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, равно как и над лицами, являющимися участниками (членами, акционерами) учредителя средства массовой информации, в результате которого указанные лица приобретают возможность прямо или косвенно владеть, управлять таким учредителем, такой редакцией, такой организацией, их контролировать, а также фактически определять принимаемые ими решения (часть третья);

лица, являющиеся участниками (учредителями) учредителей средств массовой информации или редакций средств массовой информации, а также организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, в случае несоответствия требованиям данной статьи не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК Российской Федерации; принадлежащие данным лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников (членов, акционеров) и при подсчете голосов (часть четвертая);

любые сделки, которые приводят к нарушению требований данной статьи, ничтожны (часть пятая);

перечень документов, свидетельствующих о соблюдении требований данной статьи, утверждается Правительством Российской Федерации и подлежит предоставлению лицами, определенными данным Законом Российской Федерации (часть шестая).

1.1. Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 22 декабря 2016 года отказал в удовлетворении исковых требований Е.Г. Финкельштейна - участника ООО "Радио-Шанс", владеющего 49 процентами долей в уставном капитале этого общества, о признании недействительным решения внеочередного общего собрания его участников о переоформлении в порядке уступки имеющейся у общества лицензии на осуществление радиовещания на второго участника общества - ЗАО "Русское радио - Евразия", владеющего 51 процентом долей в его уставном капитале, с внесением изменений в концепцию вещания. По мнению Е.Г. Финкельштейна, эта сделка являлась сделкой с заинтересованностью, в связи с чем подлежала одобрению им как участником общества, не заинтересованным в ее совершении, в порядке, предусмотренном частью шестой статьи 45 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью". Принимая такое решение, суд указал, что Е.Г. Финкельштейн, будучи гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства - Королевства Нидерландов, в силу статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не может осуществлять права участника ООО "Радио-Шанс" - организации, осуществляющей радиовещание на территории Российской Федерации, предусмотренные абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК Российской Федерации, в том числе обращаться в суд с указанным иском.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2017 года решение суда первой инстанции было отменено и по делу был принят новый судебный акт - об удовлетворении исковых требований заявителя. Суд апелляционной инстанции, руководствуясь, помимо прочего, частью второй статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", отметил, что Е.Г. Финкельштейн вправе осуществлять владение, управление либо

контроль в отношении не более 20 процентов долей в уставном капитале общества (а значит, вправе обжаловать решения органов управления общества, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом); иное толкование чрезмерно ограничивало бы права заявителя по мотивам наличия у него, помимо гражданства Российской Федерации, гражданства другого государства, а также ставило бы его в ущемленное положение по сравнению с иными лицами, владеющими не более 20 процентами таких долей.

Арбитражный суд Северо-Западного округа названное постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда отменил и оставил в силе решение суда первой инстанции, указав, что Е.Г. Финкельштейн, будучи гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, в силу статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не вправе выступать участником общества - организации, осуществляющей радиовещание на территории Российской Федерации, и не обладает правом на обжалование решений органов управления общества, в том числе решений общего собрания его участников. Кроме того, суд кассационной инстанции отметил, что часть вторая статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" к спорным отношениям не относится и не подлежит применению в деле заявителя (постановление от 7 июня 2017 года).

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2017 года в удовлетворении ходатайства Е.Г. Финкельштейна о восстановлении пропущенного процессуального срока отказано, кассационная жалоба возвращена заявителю; ходатайства Е.Г. Финкельштейна о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации и о приостановлении производства по делу оставлены без рассмотрения.

По мнению заявителя, статья 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 6 (части 2 и 3), 19 (часть 1), 28, 29 (части 1, 3, 4 и 5), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 44 (части 1 и 2), 45, 46 (часть 1), 54 (часть 1), 55 (части 2 и 3), 56 (часть 3) и 62 (часть 2), поскольку несоразмерно ограничивает право частной собственности, право на судебную защиту, а также право свободно передавать, производить и распространять информацию (не способствуя при этом ограничению чрезмерного влияния иностранных инвесторов на вещательную политику средства массовой информации), имеет дискриминационный характер (ставя граждан Российской Федерации, имеющих иностранное гражданство, в ущемленное положение по сравнению с иными гражданами), является недостаточно определенной (не позволяя установить, какая доля участия в уставном капитале хозяйственного общества - организации, осуществляющей вещание, признается допустимой).

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Как следует из приложенных к жалобе Е.Г. Финкельштейна судебных актов, части третья, пятая и шестая статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" при разрешении его дела не применялись, в связи с чем производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения частей первой, второй и четвертой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в той мере, в какой на их основании решается вопрос о праве гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, выступать в роли участника хозяйственного общества - организации, осуществляющей вещание, и реализовывать вытекающие из такого участия корпоративные права, а также оспаривать в судебном порядке решения органов управления этого общества.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2). Права требования, в том числе удостоверенные акциями (долями участия) юридического лица, также охватываются понятием имущества, в связи с чем, по смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, снижение стоимости акций (долей участия) может составить лишение частной собственности в нарушение статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года № 3-П; решение Европейского Суда по правам человека от 7 ноября 2002 года по делу "Ольжак (Olczak) против Польши" и др.). При этом институт частной собственности формируется посредством не только частноправовых норм, для которых характерен общедозволительный метод регулирования (включая отдельные положения корпоративного законодательства), но и публично-правовых норм, в том числе устанавливаемых законодательством о средствах массовой информации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; гарантируется свобода массовой информации; цензура запрещается (статья 29, части 4 и 5). В свою очередь, на государстве лежит позитивное обязательство по введению адекватных законодательной и административной основой, отвечающих требованиям ясности и определенности, для гарантирования эффективного плюрализма в средствах массовой информации и по поддержанию конкуренции в аудиовизуальном секторе (постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2012 года по делу "Чентро Эуропа 7 С.р.л. и Ди Стефано" ("Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano") против Италии"). Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" устанавливает, что в Российской Федерации учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации (статья 1).

Как следует из Конституции Российской Федерации, названные права, основополагающие для демократического правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, базирующейся на началах конкуренции и свободы экономической деятельности, а также идеологического многообразия, могут быть ограничены федеральным законом 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 (статья 1, часть 1; статья 8, часть 1; статья 13, часть 1; статья 55, часть 3). Вместе с тем - для достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов - следует использовать лишь строго обусловленные конституционно одобряемыми целями ограничительные меры, отвечающие требованиям адекватности, необходимости и правовой определенности, а устанавливаемое федеральным законодателем правовое регулирование - с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации - должно содержать нормы, не допускающие расширительного толкования вводимых ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

3. Как ранее указал Конституционный Суд Российской Федерации, для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть - с соблюдением конституционных принципов и норм, в том числе с учетом статьи 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - дополнительные условия занятия предпринимательством на территории Российской Федерации для иностранных граждан и организаций, включая ограничения на участие в российских хозяйственных обществах, имеющих особую значимость с точки зрения обеспечения национальных интересов; такие ограничения во всяком случае должны быть конституционно обоснованными и отвечать требованию формальной определенности, вытекающему из закрепленного статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равноправия (Определение от 5 июля 2011 года № 924-О-О).

Так, Федеральным законом от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" к видам деятельности, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, отнесено, в частности, осуществление радиовещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта Российской Федерации (пункт 35 статьи 6); сделки, в результате совершения которых иностранный инвестор или группа лиц приобретает право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, подлежат предварительному согласованию с уполномоченным государственным органом (часть 1 статьи 7).

Приведенное регулирование само по себе не препятствует введению иных ограничительных мер в отдельных секторах экономики, включая рынок средств массовой информации, при соблюдении названных условий. К числу таких мер относится и установленное частью первой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" изъятие из права выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, для отдельных лиц, включая граждан Российской Федерации, имеющих иное гражданство.

В силу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности (Определение от 4 декабря 2007 года № 797-О-О). Следовательно, учитывая к тому же особую роль, которую в современном демократическом государстве средства массовой информации играют в формировании общественного мнения, в том числе участвуя в информационном обеспечении выборов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2013 года № 512-О), не может быть полностью исключено распространение оспариваемых заявителем ограничений не только на иностранных граждан и лиц без гражданства, не проживающих постоянно в Российской Федерации (что прямо предусмотрено частью второй статьи 7 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"), но и на граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого государства, а равно российских юридических лиц с иностранным участием.

Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", которым статья 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" изложена в действующей редакции, федеральный законодатель, вводя ограничения,

связанные с учреждением средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, стремился воспрепятствовать установлению контроля над учредителями средств массовой информации со стороны иностранных лиц и оказанию ими влияния на принятие стратегических решений, поскольку в отдельных случаях такое влияние может угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан. Указанные задачи согласуются с целями, изложенными в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646), согласно которой реализация национальных интересов в информационной сфере направлена на формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, стабильного социально-экономического развития страны, а также национальной безопасности Российской Федерации (пункт 9).

Соответственно, с учетом того что понятие "безопасность государства", использованное в статьях 55 (часть 3) и 114 (пункт "д" части 1) Конституции Российской Федерации, включает в себя, помимо военной безопасности (что преимущественно охватывается понятием "оборона страны"), экономическую, санитарно-эпидемиологическую, продовольственную и иные виды безопасности, в том числе информационную безопасность (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 287-О-О), а согласно статье 2 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", в частности, вещание радиоканала предполагает, по общему правилу, формирование радиоканала (т.е. изготовление (производство) радиопрограмм и (или) иных звуковых сообщений и материалов) и его распространение, оспариваемые заявителем ограничения являются в целом допустимыми с конституционной точки зрения.

Между тем использование в части первой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" наряду с понятием "учредитель средства массовой информации" также термина "участник средства массовой информации" не только не согласуется с иными положениями данного Закона Российской Федерации (в частности, его статьями 2 "Средства массовой информации. Основные понятия" и 7 "Учредитель", которые не предусматривают такого правового статуса), но и затрудняет установление действительных адресатов предусмотренного ею запрета, поскольку в отношении субъектов, которые через свое корпоративное участие могут влиять на деятельность учредителя средства массовой информации и организацию, осуществляющую вещание, частью второй той же статьи предполагаются самостоятельные ограничения. Более того, при буквальном ее истолковании запрет является организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, обращен в том числе к гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства (т.е. к физическим лицам), что свидетельствует о допущенном законодателем нарушении правил юридической техники.

При этом в деле заявителя суд кассационной инстанции истолковал часть вторую статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" как не подлежащую применению, придя к выводу о том, что заявитель, исходя из части первой данной статьи, не вправе владеть долей в уставном капитале общества в любом размере. Принимая во внимание, что практика применения данной статьи судами не является сложившейся (как это следует из письма заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 года, полученного Конституционным Судом Российской Федерации при подготовке к рассмотрению настоящего дела), указанный подход, по смыслу статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", может рассматриваться как иное, кроме официального, толкование, подлежащее учету при оценке конституционности оспариваемого регулирования и свидетельствующее, имея в виду противоположное в этой части решение суда апелляционной инстанции, о неопределенности законодательного установления тех субъектов, на которых распространяются предусмотренные оспариваемыми положениями ограничения.

Таким образом, использование термина "участник средства массовой информации", не конкретизированного в законодательстве, создает неопределенность в установлении круга субъектов, на которых распространяются закрепленные частью первой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" ограничения, притом что право законодателя запретить в целях обеспечения информационной безопасности государства гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, осуществлять прямой контроль средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, само по себе не ставится под сомнение.

4. Часть вторая статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" ограничивает гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, в праве осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно в отношении более 20 процентов долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя средства массовой информации, редакции средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание. Буквальное истолкование этого положения не исключает возможности его понимания и в том смысле, что оно распространяется не на лиц, являющихся участниками хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, а лишь на лиц, являющихся участниками юридического лица, участвующего, в свою очередь, в юридическом лице, учредившем средство массовой информации, являющемся организацией, осуществляющей вещание.

С одной стороны, как призванная исключить возможность косвенного (опосредованного) контроля путем участия гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, в уставном капитале общества, являющегося, в свою очередь, учредителем средства массовой информации, организацией, осуществляющей вещание, эта норма в большей мере согласуется с целями оспариваемого регулирования в случае, если распространяется именно на лиц, являющихся участниками общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание. С другой стороны, в отсутствие прямого и недвусмысленного предписания об этом в законе истолкование части второй статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в этом смысле вело бы к ограничению конституционных прав не на основании закона и к отступлению от требования определенности правового регулирования, носило бы расширительный характер.

В силу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции неоднозначность, неясность и противоречивость законодательного регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.). Если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладываемого в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удастся не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения установленного законодателем правового регулирования является - во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, непреодолима средствами юридического толкования, создает

серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П).

5. Согласно части четвертой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" лица, являющиеся участниками (учредителями) учредителей средств массовой информации или редакций средств массовой информации, а также организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, - т.е., по существу, те лица, которые имеются в виду в части второй данной статьи при системном ее истолковании, - в случае несоответствия требованиям данной статьи не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК Российской Федерации; принадлежащие этим лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников (членов, акционеров) и при подсчете голосов. В числе таких корпоративных прав статья 65.2 ГК Российской Федерации называет права: участвовать в управлении делами корпорации; получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией; обжаловать решения органов корпорации, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом; требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных ей убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки.

Приведенное положение Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" устанавливает своего рода меру принуждения гражданско-правового характера, действующую совокупно с административно-правовой мерой в виде приостановления и прекращения по заявлению уполномоченного органа деятельности средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, которые в надлежащие сроки не привели в соответствие со статьей 19.1 данного Закона Российской Федерации свои учредительные документы или не соблюдают требований данной статьи (часть 6 статьи 2 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ). Названная мера направлена на полное и своевременное выполнение предусмотренных законом ограничений всеми лицами, которым они адресованы, а ее сдерживающий эффект состоит в том, что доля (акция) теряет свойство имущества, наделяющего его обладателя определенными корпоративными правами.

Ограничив тем самым имущественные права названных в части второй статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" лиц, федеральный законодатель прямо не установил обязанность отчуждения (и соответствующую ей процедуру) принадлежащих им долей (акций) в уставном капитале общества в размере, превышающем 20 процентов; равным образом он не оговорил невозможность участия таких лиц в управлении делами хозяйственного общества в указанных пределах в случае, когда они отказались или не смогли по не зависящим от них причинам (в силу положений устава, наличия корпоративного конфликта и др.) произвести это отчуждение. Между тем правомерные действия (бездействие) гражданско-правового характера участника общества во всяком случае не могут вести к неблагоприятным правовым последствиям для самого этого общества.

Кроме того, в частях второй и четвертой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", рассматриваемых в их взаимосвязи, сохраняется неопределенность в вопросе о том, вправе ли гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства и владеющий более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, реализовывать свои корпоративные права в пределах не более 20 процентов такого участия, притом что существо меры принуждения к исполнению требований закона в сопоставлении с его конституционно оправданными целями допускает, - по крайней мере, при наличии возможности беспрепятственного отчуждения соответствующих долей (превышающих долю в 20 процентов) - и одно и другое решение (в том числе с учетом того, что в конкретной правовой ситуации осуществление корпоративных прав даже в пределах не более 20 процентов участия не исключает влияния на принятие стратегических для хозяйственного общества решений).

В условиях юридической неопределенности возникают риски как для имущественных прав участника общества, так и для самого общества, что не согласуется с требованиями поддержания доверия к закону и стабильности гражданских правоотношений, составляющими ядро принципа правовой определенности, имеющего универсальное значение в отношениях государства и индивида (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П).

Таким образом, положения части второй статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" во взаимосвязи с частью четвертой той же статьи в силу неопределенности своего содержания не позволяют однозначно установить:

на каких субъектов корпоративных правоотношений (участников хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, или же участников иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание) распространяется предусмотренное ею правовое регулирование;

вправе ли гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иного государства и владеющий более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, являющегося учредителем средства массовой информации или организацией, осуществляющей вещание (либо иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), реализовывать корпоративные права в пределах, не превышающих 20 процентов такого участия.

В любом случае федеральный законодатель, учитывая, что в целях защиты перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации публично значимых интересов допустимо использовать не любые возможные, а наименее обременительные для субъектов правоотношений средства, мог бы предусмотреть и иные правовые механизмы, наряду с отчуждением имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (пункт 2 статьи 129 и статья 238 ГК Российской Федерации), не исключая институт доверительного управления, объектом которого могут выступать в том числе ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами (пункт 1 статьи 1013 ГК Российской Федерации).

6. Ограничивая обладателя долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества в реализации его корпоративных прав, федеральный законодатель не может не учитывать, что, по смыслу статей 46 (часть 1) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, право на судебную защиту выступает гарантией всех иных прав и свобод, включая право собственности и свободу экономической деятельности, и не подлежит ограничению. Конституционный порядок, основанный на идее правового государства и всеобъемлющем характере судебной защиты, не допускает такого регулирования корпоративных правоотношений, которое превращало бы право участника хозяйственного общества в *nudum jus* ("голое право"). Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекающий из Конституции Российской Федерации и признанный международным сообществом в качестве фундаментального, принцип беспрепятственного доступа к правосудию предполагает право на обращение в суд и возможность получения реальной судебной защиты путем восстановления нарушенных прав и свобод (постановления от 18 мая 2015 года № 10-П, от 15 февраля 2016 года № 3-П, от 21 ноября 2017 года № 30-П и др.).

Таким образом, ввиду того что реализация права оспаривать совершенные обществом сделки, а равно обжаловать решения органов управления общества, влекущие гражданско-правовые последствия, сама по себе, в отличие от реализации иных корпоративных прав, не связана с влиянием на вещательную политику организации (т.е. не сопряжена с изготовлением (производством) радиопрограмм и (или) иных звуковых сообщений и материалов и их распространением), ограничение права на судебную защиту принадлежащих участнику общества имущественных прав и законных интересов, связанных с деятельностью общества, не может быть оправдано целью рассматриваемого правового регулирования.

Поскольку, как в случае заявителя по настоящему делу, безвозмездная уступка лицензии на радиовещание в пользу одного из участников общества (в том числе с целью избежать применения к обществу мер административно-правового характера) означает утрату существенной части активов общества и, как следствие, влечет пропорциональное уменьшение действительной стоимости долей каждого из его участников, у заявителя имеется юридический интерес в оспаривании такой сделки. Вместе с тем эффективная судебная защита имущественных прав участника общества возможна только при наличии разумной определенности относительно принадлежности ему и объема этих прав, включая - как указывает заявитель - права быть извещенным обществом о совершении им сделки, в совершении которой имеется заинтересованность; участвовать в принятии решения о согласии на совершение сделки, в совершении которой имеется заинтересованность; обращаться к обществу с требованием предоставить информацию, касающуюся такой сделки; требовать признания такой сделки недействительной судом (части 3 - 6 статьи 45 Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью"). Однако впредь до внесения законодателем вытекающих из настоящего Постановления изменений в статью 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и согласования его норм в том числе с законодательством об обществах с ограниченной ответственностью такая судебная защита будет иметь декларативный и иллюзорный характер, а потому внесение указанных изменений в оспариваемое правовое регулирование необходимо и в целях обеспечения ее полноценности.

7. У Конституционного Суда Российской Федерации отсутствуют сведения, подтверждающие совершение Е.Г. Финкельштейном каких-либо действий, направленных на своевременное (с учетом положений статьи 2 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ) приведение размера принадлежащей ему доли в уставном капитале ООО "Радио-Шанс" в соответствие с требованиями нового правового регулирования или на уяснение позиции уполномоченных органов о том, распространяется ли на него данное регулирование, притом что законодатель именно для этих целей предусмотрел переходный период (до 1 февраля 2016 года), позволяющий субъектам соответствующих правоотношений адаптироваться к вносимым изменениям.

С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить особенности исполнения настоящего Постановления в отношении конкретного дела заявителя, состоящие в следующем. Судебные акты, вынесенные по делу Е.Г. Финкельштейна на основании частей первой, второй и четвертой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", не могут быть пересмотрены в обычном порядке (часть вторая статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), непосредственно на основании настоящего Постановления, поскольку неопределенность в правовом регулировании вопроса о способах и пределах реализации гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства и являющимся участником учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, своих корпоративных прав не может быть устранена без внесения изменений в действующее законодательство и препятствует однозначному применению оспариваемых норм до внесения таких изменений. При этом федеральный законодатель, устанавливая соответствующее правовое регулирование, не лишен возможности определить особенности приведения в соответствие с ним существующих правоотношений, в том числе сложившихся на основе состоявшихся судебных решений, чтобы обеспечить баланс прав и законных интересов участников этих правоотношений.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть первую статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 2), в той мере, в какой использованное в ней понятие "участник средства массовой информации", не конкретизированное действующим законодательством, создает неопределенность в установлении круга адресатов предусмотренного ею запрета.

2. Признать взаимосвязанные части вторую и четвертую статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 2), в той мере, в какой они в силу неопределенности своего содержания не позволяют установить:

круг субъектов корпоративных правоотношений (участников хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, или же участников иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), на которых распространяется предусмотренное ею правовое регулирование;

наличие юридической возможности у гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иного государства и владеющего более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, являющегося учредителем средства массовой информации или организацией, осуществляющей вещание (либо иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), реализовывать корпоративные права в пределах, не превышающих 20 процентов такого участия.

3. Признать часть четвертую статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1) и 56 (часть 3), в той мере, в какой, ограничивая лиц, не отвечающих требованиям данной статьи, в праве осуществлять корпоративные права, вытекающие из их участия в хозяйственном обществе, она исключает для них возможность прибегнуть к судебной защите их имущественных прав и законных интересов, связанных с деятельностью этого общества.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности частей третьей, пятой и шестой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации".

5. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

6. Судебные акты, вынесенные по делу гражданина Финкельштейна Евгения Григорьевича на основании частей первой, второй и четвертой статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий, на основании принятого во исполнение настоящего Постановления правового регулирования.

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

8. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановского по делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна

1. Конституционный Суд Российской Федерации правильно дисквалифицировал положения статьи 19.1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" ввиду дефектов, посягающих на принципы правового государства и равноправия, право на надлежащий закон. Между тем для вывода об их неконституционности достаточно того, что по делу не установлены и не доказаны приемлемые конституционные основания предусмотренных ими ограничений прав человека и гражданина в отношении российских граждан, состоящих также в иностранном гражданстве, если граждане эти учреждают и (или) участвуют в уставном капитале средства массовой информации, осуществляющего вещание. Ограничения эти во всяком случае задевают право каждого на свободное использование своих имущества и способностей в экономической деятельности, право собственности и другие права на имущество (часть 1 статьи 34, части 1 и 2 статьи 35, Конституции Российской Федерации), права участника корпорации, как они гарантированы абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК Российской Федерации. Свободу мысли и слова, информации и право на судебную защиту, гарантированные каждому статьями 29 и 46 Конституции Российской Федерации, эти ограничения также затрагивают.

Не исключая в принципе установления для иностранных граждан и организаций дополнительных условий ведения предпринимательства, в том числе ограничений участия в хозяйственных обществах, Конституционный Суд Российской Федерации заметил в Определении от 5 июля 2011 года № 924-О-О, что такие ограничения во всяком случае должны быть конституционно обоснованными.

2. В деле нет доказательств того, что поименованные правоограничения обоснованы целями защиты конституционно значимых ценностей (объектов), а это делает их неоправданными в самих основаниях безотносительно даже к тому, насколько определенно и качественно они изложены в законе и пропорциональны ли они чему-нибудь.

Сокращение в объеме и содержании прав и свобод человека и гражданина, ограничение возможностей приобрести их, сохранить, использовать и получить по ним защиту - все это должно отвечать условиям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой ограничить федеральным законом права и свободы можно в той лишь 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.

Правомерные ограничения прав и свобод имеют охранительный смысл и предназначены именно для защиты конституционных ценностей (объектов), так что даже положительную пользу за счет ограничения прав получать нельзя хотя бы потому, что "полезнее" прав человека ничего не может быть в российском конституционном правопорядке, где они имеют высшую ценность. Им нельзя предпочесть иное благо, публичный интерес во влиятельных настроениях и намерениях властей. Даже в пользу высокой гражданственности и культуры нельзя принудительно сократить, скажем, свободу вещания "русского шансона", и придется потерпеть даже токсически высокие дозы задушевности в образе удалого урки с горькой судьбой и мамой, что ждет напрасно, в бытописательных и духоподъемных изводах лесоповально-воровской и народно-пролетарской правды. В таких отправлениях свобода высказывания тоже пользуется конституционной защитой - не потому, что с нею произносятся лишь верные мысли и правильные слова, а потому, что без нее нет конституционного строя и гражданина. Если позволить властям определять содержание развлекательного, просветительского, иного вещания или круг допущенных к этому лиц с правом удалять из него "сомнительных", например, иностранцев и бипатридов, то появится цензура, контроль над умами и мнениями вопреки предписаниям и запретам статьи 29 Конституции Российской Федерации.

3. Защита конституционных ценностей возможна как таковая лишь в паре с опасностью, т.е. в упреждение угроз и рисков на перспективу либо в ретроактивном исполнении - в ответ на причиняемый или причиненный вред, который нужно снизить, пресечь, возместить, может быть, с наказанием виновных. Следовательно, угрозу охраняемым ценностям и нужно выяснять в первую очередь.

Если угроза и опасность не самоочевидны, их нужно установить и доказать в конституционном судопроизводстве, причем в реально существующих опасностях, в действительных источниках риска. Иначе ограничения прав и свобод, не обусловленные целями и потребностями соответствующей защиты, изначально выйдут за допустимые конституционные рамки.

Сторона, принявшая оспариваемый законодательный акт, получила в заседании по делу вопрос с предложением сообщить общеизвестные факты или известные ей неочевидные обстоятельства, которые бы доказывали реальное существование угроз конституционным ценностям, в защиту которых установлены правоограничения. От Государственной Думы Федерального Собрания ничего по этому поводу не сообщили.

Представитель Совета Федерации, отвечая на тот же вопрос, просил приобщить к материалам дела справку (информацию) о практике применения Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", поступившую за № 3.1-47/4709 4 декабря 2017 года от Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству в Совет Палаты. Из нее следует, что за три года после принятия закона № 305-ФЗ (2 года после его вступления в силу) с российского медийного рынка в тысячах случаев ушли или сократили участие в капиталах и редакциях СМИ финские, голландские, немецкие, британские и другие участники; свои медийные активы гламурно-развлекательного, музыкального, делового, просветительского профиля они продали российским лицам (гражданам, из которых едва ли все были налоговыми резидентами, и юридическим лицам с узнаваемыми, как правило, иностранными наименованиями); часть СМИ перестала существовать.

Информация эта доказывает лишь то, что доступ к медийной свободе реально был ограничен и что ограничения сократили круг пользователей корпоративными в том числе правами; что под них попала такая категория субъектов, которую, судя по материалам дела, никто доказательно не уличил в коллективном и опасном противоправном поведении. Информация Совета Федерации характеризует бывших и уцелевших иностранных участников российских СМИ, скорее, как образцово-законопослушную категорию субъектов, которые практически без нарушений исполнили в срок российский закон, несмотря на его резкое с ним несогласие многих интересантов.

Материалы законодательных работ (пояснительная записка к проекту № 305-ФЗ) лаконичны и, возможно, подразумевают некие угрозы, но выражают по этому поводу лишь влиятельное мнение и не доказывают реальной опасности конституционным ценностям.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации не могла участвовать в обосновании спорных правоограничений, поскольку утверждена была двумя годами позже принятого законодательного решения (Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646). К тому же в ней ничто не предвещает специального вывода об угрозе российскому вещанию от иностранного участия, включая участие в нем бипатридов.

Остается заключить, что в материалах дела нет уверенных доказательств соответствующих угроз и, следовательно, не установлены конституционные основания оспариваемых правоограничений. Их, может быть, где-то и можно найти, но Конституционный Суд не обязан заменять сторону в обосновании спорного законодательного решения.

4. Предположим, однако, в порядке презумпции, что законодательная власть, верная конституционным свободам, вправе использовать дискрецию в оценке обстоятельств, а это позволяет ей полагаться на свои опасения и определять риски на опережение, т.е. несколько раньше, чем они себя выкажут в чем-то вполне доказуемом. У демократической власти нельзя отнять право

решать, что учесть среди угроз, чем пренебречь в рисках и в чем ошибиться, пусть даже с издержками, которые тоже нужно допустить, поскольку без них не бывает конституционного народовластия и они сопровождают электоральные, законодательные, экономические, финансовые, управленческие и прочие решения.

Но, во-первых, если опасения среди властей и граждан так настоятельны, что без их реализации и жертв не обойтись, то ради этого не обязательно задевать именно права и свободы. Есть оборона, международная обстановка, силовые ведомства, пропаганда и еще многое, где можно действовать рискованно, грозно, расточительно и неэффективно, но без вторжения в конституционные свободы. Властям это чревато просто электоральными потерями среди избирателей, которые к тому же, с вероятностью, многое простят, зато такие решения не попадут под спор в конституционном правосудии. Во-вторых, если все же правоограничениям быть, то предполагаемые и не вполне очевидные поначалу угрозы должны объективно себя доказать хотя бы впоследствии. Иначе остается лишь констатировать законодательную ошибку, которая должна быть исправлена.

Законодательные решения, которые приводят к изъятиям в правах, мало обосновать лишь опасениями, - эти эмоциональные состояния можно уважать с тем, однако, что никто не обязан в них участвовать и тем более получать на их основании ограничения в правах. Даже если фобию или панику переживают искренне, то при всем к ним сочувствии сами по себе эти настроения не создают целей защиты конституционных ценностей в том значении, в каком это позволяло бы ограничивать права и свободы. Права и свободы человека и гражданина стали бы беззащитными, если бы часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации позволяла трактовать как охранительную цель одно лишь субъективное намерение, мотивированное беспокойным предчувствием, которое несложно распознать или присочинить по любому случаю.

Объективная угроза и реальная опасность конституционно охраняемым ценностям - это необходимое условие в обосновании правоограничений. Действительность рисков или реальность причиняемого вреда должна быть доказана, когда правоограничения поставлены под сомнение в конституционном судопроизводстве. И чтобы доказывание стало возможным, ее для начала нужно хотя бы назвать, а этого в деле не было, и остается лишь гадать, в каких признаках предполагаемая угроза существует.

5. Не может быть признаком угрозы конституционно значимым ценностям само по себе иностранное происхождение лиц, капиталов, идей и т.п. Кого-то такое присутствие, разумеется, беспокоит, и с какими-то настроениями трудно его примирить, но в конституционном правопорядке этого рода мотивы не могут быть основанием законодательных решений, особенно с правоограничительным эффектом. Многонациональный народ Российской Федерации принимал свою Конституцию, сознавая себя частью мирового сообщества, как это следует из ее Преамбулы.

Участие в этом сообществе невозможно без противоречий, конфликтов и прочих издержек, как и во внутренней национальной жизни. Так, аналитик Brookings Institution Дж. Шапиро акцентирует "единство западного лагеря" и "трансатлантическую солидарность", которая "всякий раз инстинктивно усиливается, когда Россия становится агрессивной" (<http://www.lefigaro.fr/international/2014/06/02/01003-20140602ARTFIG00371-obama-en-europe-entre-la-grande-histoire-et-l-ukraine.php>), а британский публицист Эдвард Лукаш рассуждает о военной миссии в сдерживании России на Востоке Европы (<https://www.thetimes.co.uk/article/russia-stands-to-gain-most-from-nato-row-t6pq633mb>). Но не бывает стран, о которых отзывались бы лишь благосклонно и не говорили бы ничего беспокойного и неприязненного, особенно когда государство так влиятельно. Это, однако, не основание и даже не повод считать чужеродной международную среду, в которой только и возможна жизнь конституционной нации цивилизованных людей. Ведь и в самом государстве далеко не всегда все складывается хорошо, и случается, что собственные власти приносят вред, соизмеримый с бедствиями войны, как, например, насильственная коллективизация, когда в мирное время за 1932 - 1933 годы погибло от голода около 7 миллионов человек. Вменяя эти деяния советской власти, Государственная Дума Федерального Собрания не

призывает, однако, граждан отгородиться от властей и не иметь с ними дела; она не отрицает национальную государственность в принятом ею Заявлении "Памяти жертв голода 30-х годов на территории СССР" (постановление от 2 апреля 2008 года № 262-5 ГД).

В изоляции от мира с недоверием ко всему иностранному многонациональный народ Российской Федерации лишил бы смысла свои же стремления обеспечить благополучие и процветание России из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, как он обещал в Преамбуле Конституции. Благополучие России связано с ее интеграцией и участием в международном экономическом сотрудничестве при соблюдении, защите прав человека и создании условий их реализации, что следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П. Конституционный Суд Российской Федерации утверждает, что Россия "не мыслит себя вне мирового сообщества" и, например, иностранное финансирование некоммерческих организаций "не ставит под сомнение их лояльность государству", а иное противоречило бы конституционному режиму поддержания доверия и положениям части первой статьи 21 Конституции Российской Федерации, которая обязывает государство охранять достоинство личности и не позволяет его умялять; что даже статус "организации, выполняющей функции иностранного агента, не предполагает негативной оценки" или "отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности" и "не может восприниматься как проявление недоверия или желания их дискредитировать"; что иностранный вид на жительство не умяляет гражданина в правах и не дает оснований отказать ему в праве быть членом избирательной (территориальной) комиссии (постановления от 8 апреля 2014 года № 10-П и от 22 июня 2010 года № 14-П). Ксенофобия - старый и стойкий рефлекс, который, однако, скорее вводит в заблуждение, чем ориентирует в реальных рисках. С ним легко поверить, например, в План Даллеса, который сочинили свои же писатели, или в Сионские протоколы, чтобы всего потом бояться и во всем винить иностранцев.

В российском конституционном строе такую мотивацию нельзя класть в основание законодательных решений, а потому остается необходимым обосновать установленные законом правоограничения действительными целями защиты конституционных ценностей, которым угрожают реальные и доказуемые опасности.

Постановление Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2020 № 48-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Волкова "

Доступ:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1710024316004196370681623496&cacheid=49671229C91DD930F7E2F809DE19A33B&mode=splus&base=LAW&n=369276&rnd=E07EF1ADDED3162B1A8FDD879D94DCB8#1dosctzhwlg>

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, В.Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 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 1 статьи 234 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.В. Волкова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А. Гаджиева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно пункту 1 статьи 234 ГК Российской Федерации лицо - гражданин или юридическое лицо, - не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом, если иные срок и условия приобретения не предусмотрены настоящей статьей, в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность); право собственности на недвижимое и иное имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает у лица, приобретшего это имущество в силу приобретательной давности, с момента такой регистрации.

1.1. Гражданин В.В. Волков (в чьем деле приведенная норма применена в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 16 декабря 2019 года № 430-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации" и не включавшей слова "если иные срок и условия приобретения не предусмотрены настоящей статьей") с 1997 года является членом гаражного кооператива и владеет земельным участком и расположенным на нем гаражным боксом на основании заключенного с гражданином П. договора купли-продажи (в подтверждение совершения которого им была предъявлена рассматривавшему дело суду расписка в получении денежных средств). При этом данный земельный участок принадлежал П. на праве пожизненного наследуемого владения (решение Администрации города Голицыно-2 от 22 января 1993 года).

Решением Одинцовского городского суда Московской области от 19 февраля 2018 года В.В. Волкову отказано в удовлетворении исковых требований, предъявленных к гаражному кооперативу, на территории которого расположены указанные земельный участок и гаражный бокс, и к Администрации городского округа Краснознаменск Московской области, о признании права собственности на расположенный под гаражным

боксом земельный участок по давности владения. Суд первой инстанции отметил, что город Краснознаменск Московской области является административным центром закрытого административно-территориального образования, а потому земельные участки, расположенные в границах таких образований, в соответствии с подпунктом 6 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, будучи ограниченными в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда, оставляя названное решение суда без изменения, указала на ошибочность применения судом первой инстанции к спорным отношениям подпункта 6 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, однако отметила, что это не повлекло принятие судом неправильного решения по существу требований (апелляционное определение от 18 апреля 2018 года). Кроме того, судом апелляционной инстанции было отмечено, что В.В. Волков не мог не знать об отсутствии у него оснований возникновения права собственности на спорный земельный участок, в связи с чем его нельзя признать добросовестным владельцем по смыслу разъяснений, данных в абзаце третьем пункта 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав", поэтому суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что правовых оснований для признания за ним права собственности по давности владения на этот земельный участок не имеется.

Судья Московского областного суда, принимая решение об отказе в передаче кассационной жалобы В.В. Волкова для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, со ссылкой на пункт 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" дополнительно отметил, что истец вступил во владение имуществом по сделке (по договору купли-продажи), такое владение независимо от его продолжительности, по смыслу статьи 234 ГК Российской Федерации, не может привести к приобретению права собственности по давности владения и при таких обстоятельствах суд верно пришел к выводу о том, что В.В. Волков не мог не знать об отсутствии у него оснований возникновения права собственности на спорный земельный участок, в связи с чем его нельзя признать добросовестным владельцем (определение от 13 августа 2018 года).

Судья Верховного Суда Российской Федерации, отказав В.В. Волкову в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, исходил из того, что выводы суда апелляционной инстанции основаны на правильном толковании и применении статьи 234 ГК Российской Федерации с учетом разъяснений, содержащихся в пунктах 15 и 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав", и установленных по делу фактических обстоятельств, в том числе о владении спорным земельным участком, принадлежавшим предыдущему правообладателю на праве пожизненного наследуемого владения (определение от 9 января 2019 года).

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки нарушения прав и свобод гражданина в результате применения оспариваемого нормативного акта в

конкретном деле с его участием, рассмотрение которого завершено в суде, а также неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые положения Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

По мнению заявителя, пункт 1 статьи 234 ГК Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 15, 19, 35, 36, 45 и 46, в той мере, в какой он по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, препятствует признанию права собственности в силу приобретательной давности за лицом, которому прежний правообладатель передал имущество по договору без нарушения прав и законных интересов других лиц. Как полагает В.В. Волков, причиной этого является формальный подход судов к определению добросовестности давностного владельца при неопределенности данного критерия в законе.

Кроме того, заявитель просит возложить на суд общей юрисдикции обязанность пересмотреть принятые по делу с его участием судебные постановления.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 1 статьи 234 ГК Российской Федерации, предусматривающий, что лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество, - в той мере, в какой на его основании разрешается вопрос о добросовестности владения лицом земельным участком, переданным ему прежним владельцем (гаража и земельного участка) по сделке с намерением передать свои права владельца на недвижимое имущество, не повлекшей соответствующих правовых последствий, как об условии приобретения права собственности на земельный участок по давности владения.

Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов (статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Исходя из этого установление действительности сделки по отчуждению объекта недвижимого имущества (гаража, земельного участка), природы вещного права на земельный участок у его продавца, иных условий владения В.В. Волковым спорным имуществом, необходимых для приобретения им права собственности по давности, а также определение оборотоспособности конкретного земельного участка и выяснение иных обстоятельств, имеющих значение для разрешения спора о возникновении права собственности, возможности возникновения права пользования земельным участком собственником находящейся на ней недвижимости, не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом (статья 35, часть 1); граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (статья 36, часть 1). Право собственности и иные имущественные права гарантируются посредством закрепленного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на судебную защиту, которая в силу ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) должна быть полной и эффективной, отвечать критериям пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота. В приведенных конституционных положениях выражен один из основополагающих аспектов верховенства права - общепризнанный принцип неприкосновенности собственности, выступающий гарантией права собственности во всех его составляющих, таких как владение, пользование и

распоряжение своим имуществом (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2019 года № 18-П).

Неприкосновенность собственности является необходимой гарантией беспрепятственного использования каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, реализации иных прав и свобод человека и гражданина и надлежащего исполнения соответствующих обязанностей ("собственность обязывает") на основе принципов юридического равенства и справедливости и вытекающего из них критерия добросовестности участников правоотношений, в том числе в сфере гражданского оборота.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (статья 35, часть 3). При этом раскрывая конституционно-правовой смысл понятия "имущество", использованного в данной статье, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что им охватываются не только право собственности, но и иные вещные права (постановления от 16 мая 2000 года № 8-П и от 3 июля 2001 года № 10-П); следовательно, названной конституционной нормой гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, в частности, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком (Постановление от 13 декабря 2001 года № 16-П).

Таким образом, положения статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, адресованные прежде всего собственникам, во всяком случае не могут толковаться как отрицающие конституционные гарантии других имущественных прав граждан и умаляющие в какой-либо мере их возможности такой защиты. На этом основано и действующее гражданско-правовое регулирование: согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, в частности, право пожизненного наследуемого владения, которое в рамках прежнего законодательства выступало функциональным аналогом отсутствовавшего права частной собственности на землю и в отношении которого действует конституционный механизм защиты от произвольного умаления или ограничения, что предполагает предоставление государственных гарантий лицам, имеющим на законных основаниях не подлежащие изъятию в соответствии с федеральным законом земельные участки (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 года № 16-П), подлежит защите по правилам о защите права собственности (статьи 216, 279, 304 и 305).

Под действие указанных конституционных гарантий подпадают и имущественные интересы давностного владельца, поскольку только наличие подобных гарантий может обеспечить выполнение конституционно значимой цели института приобретательной давности, которой является возвращение имущества в гражданский оборот, включая его надлежащее содержание, безопасное состояние, уплату налогов и т.п. (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2018 года № 5-КГ18-3). При этом Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что поддержание правовой определенности и стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота, эффективной судебной защиты прав и законных интересов его участников является конституционной гарантией (постановления от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П и др.).

Исходя из фундаментальных принципов юридического равенства и справедливости, верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (статьи 15 и 19 Конституции Российской Федерации) и вытекающего из них критерия правовой определенности, законоположения, регулирующие отношения собственности и, в частности, имущественные отношения по поводу возникновения права собственности в силу приобретательной давности, должны отвечать требованиям ясности, точности и непротиворечивости, а механизм их действия должен быть предсказуем и понятен субъектам правоотношений, поскольку конституционная

законность, равенство всех перед законом и судом и равноправие могут быть обеспечены лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы всеми правоприменителями.

В соответствии со статьей 75.1 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества. Правовая определенность закона является одним из необходимых условий стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, надлежащего уровня взаимного доверия между его участниками. Вместе с тем требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение, не исключает использования оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений. Судебная же власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливого, независимого, объективного и беспристрастного правосудия (статьи 10, 118 и 120 Конституции Российской Федерации), по своей природе предназначена для решения споров на основе законоположений, в которых законодатель использует в рамках конституционных предписаний оценочные понятия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

3. В ходе проведения земельной реформы - как до, так и после принятия Конституции Российской Федерации, закрепившей право частной собственности на землю (статья 9, часть 2; статья 36, части 1 и 2), - законодатель параллельно с процессом возрождения этой формы собственности обеспечивал гражданам по их выбору возможность продолжать пользоваться ранее предоставленными им земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения либо переоформить имеющийся правовой титул. При этом во всяком случае исключалось как автоматическое изменение титулов прав граждан на землю (переоформление осуществлялось по инициативе самих граждан), так и какое-либо ограничение права пользования земельным участком в связи с непереоформлением имеющегося правового титула (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 года № 16-П).

Последующее совершенствование земельного законодательства в Российской Федерации предполагает, по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, необходимость дальнейшего развития регулирования имущественных земельных отношений, в частности, гармонизации публично-правовых норм (в том числе и земельного законодательства) с нормами частного права (постановления от 27 апреля 2001 года № 7-П и от 14 июля 2003 года № 12-П).

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (пункт 1 статьи 130 ГК Российской Федерации). Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, природная связь земельного участка и находящихся на нем иных объектов недвижимости обуславливает принцип единства судьбы прав на земельный участок и находящиеся на нем объекты, являющийся одним из основных начал земельного законодательства, отраженным, в частности, в подпункте 5 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации,

согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (Постановление от 11 февраля 2019 года № 9-П). Соответственно, положения гражданского и земельного законодательства подлежат толкованию и применению в системном единстве с указанным принципом, а также с учетом выраженного законодателем намерения преобразования существующих субъективных прав пожизненного наследуемого владения в право собственности.

3.1. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" указано, что давностное владение является добросовестным, если лицо, получая владение, не знало и не должно было знать об отсутствии основания возникновения у него права собственности (абзац третий пункта 15).

Принцип добросовестности означает, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно (пункт 3 статьи 1 ГК Российской Федерации). Этот принцип относится к основным началам гражданского законодательства, а положения Гражданского кодекса Российской Федерации, законов и иных актов, содержащих нормы гражданского права, подлежат истолкованию в системной взаимосвязи с его основными началами, закрепленными в статье 1 названного Кодекса (пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации").

В частности, в соответствии со статьей 302 ГК Российской Федерации добросовестным является приобретатель, который приобрел имущество у лица, не имевшего права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать. В отличие от названной статьи Гражданского кодекса Российской Федерации в статье 234 данного Кодекса не раскрываются критерии добросовестности применительно к приобретению права собственности по давности владения.

Различие двух правовых институтов, предполагающих учет критерия добросовестности, - приобретения права собственности по давности владения и защиты добросовестного приобретателя от предъявленного к нему виндикационного иска - обусловлено прежде всего различными функциями виндикационного иска, служащего для защиты права собственности (иного вещного права), и института приобретательной давности, который направлен на защиту не только частных интересов собственника и владельца имущества, но и публично-правовых интересов, как то: достижение правовой определенности, возвращение имущества в гражданский оборот, реализация фискальных целей. В области вещных прав, в том числе в части института приобретательной давности, правопорядок особенно нуждается в правовой определенности и стабильности, что имеет особую важность как для частноправовых, так и для публичных целей.

Статья 302 ГК Российской Федерации направлена на разрешение спора собственника и добросовестного приобретателя и при определенных обстоятельствах разрешает этот спор в пользу последнего, который в силу добросовестности приобретения в таком случае становится собственником спорной вещи. В случае же с приобретательной давностью добросовестность владельца выступает лишь в качестве одного из условий, необходимых прежде всего для возвращения вещи в гражданский оборот, преодоления неопределенности ее принадлежности в силу владения вещью на протяжении длительного срока (определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2015 года № 41-КГ15-16, от 20 марта 2018 года № 5-КГ18-3, от 15 мая 2018 года № 117-КГ18-25 и от 17 сентября 2019 года № 78-КГ19-29). Для приобретательной давности правообразующее значение имеет прежде всего не отдельное событие, состоявшееся однажды (как завладение вещью), а добросовестное длительное открытое владение, когда

владелец вещи ведет себя как собственник, при отсутствии возражений со стороны других лиц. В этом случае утративший владение вещью собственник, в отличие от виндикационных споров, как правило, не занимает активную позицию в споре о праве на вещь. При таких условиях определение добросовестности приобретателя в сделке, влекущей мгновенное приобретение права собственности, и добросовестности давностного владельца, влекущей возникновение права собственности лишь по истечении значительного давностного срока, должно предполагаться различным.

Разъяснение содержания понятия добросовестности в контексте статьи 234 ГК Российской Федерации дано в пункте 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав", согласно которому судам рекомендовано при разрешении споров, связанных с возникновением права собственности в силу приобретательной давности, учитывать, что давностное владение является добросовестным, если лицо, получая владение, не знало и не должно было знать об отсутствии основания у него права собственности. С учетом пункта 18 того же постановления, посвященного пункту 4 статьи 234 ГК Российской Федерации в прежней редакции, приведенное понимание добросовестности не препятствовало при определенных обстоятельствах приобретению по давности владения имущества и тем лицом, которое могло знать об отсутствии у него оснований приобретения права собственности по сделке. Таким образом, изложенный в пункте 15 названного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации критерий добросовестности отражает сложность добросовестности как оценочного понятия, допускающего ее различные проявления применительно к различным категориям дел.

Различие критериев добросовестности применительно к правовым ситуациям приобретения имущества добросовестным приобретателем (статья 302 ГК Российской Федерации) и давностного владения (статья 234 ГК Российской Федерации) обусловлено их разными целями, что требует от судов изучения фактических обстоятельств каждого конкретного дела, а это в свою очередь требует дифференцированного подхода при определении критериев добросовестности.

Так, практика Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не исключает приобретения права собственности в силу приобретательной давности и в тех случаях, когда давностный владелец должен был быть осведомлен об отсутствии оснований возникновения у него права собственности (определения от 27 января 2015 года № 127-КГ14-9, от 20 марта 2018 года № 5-КГ18-3, от 17 сентября 2019 года № 78-КГ19-29, от 22 октября 2019 года № 4-КГ19-55, от 2 июня 2020 года № 4-КГ20-16 и др.).

В приведенных определениях применительно к конкретным обстоятельствам соответствующих дел указано, что добросовестность предполагает, что вступление во владение не было противоправным, совершено внешне правомерными действиями. Добросовестное заблуждение давностного владельца о наличии у него права собственности на данное имущество положениями статьи 234 ГК Российской Федерации не предусмотрено в качестве обязательного условия для возникновения права собственности в силу приобретательной давности. Напротив, столь длительное владение вещью, право на которую отсутствует, предполагает, что давностный владелец способен знать об отсутствии у него такого права, особенно в отношении недвижимого имущества, возникновение права на которое, по общему правилу, требует формального основания и регистрации в публичном реестре; требование о добросовестном заблуждении в течение всего срока владения без какого-либо разумного объяснения препятствует возвращению вещи в гражданский оборот и лишает лицо, открыто и добросовестно владеющее чужой вещью как своей, заботящееся об этом имуществе и несущее расходы на его содержание, не нарушая

при этом ничьих прав, права легализовать такое владение, оформив право собственности на основании данной нормы.

Таким образом, складывающаяся в последнее время практика применения положений о приобретательной давности свидетельствует, что для признания владельца добросовестным при определенных обстоятельствах не требуется, чтобы он имел основания полагать себя собственником имущества. Добросовестность может быть признана судами и при наличии оснований для понимания владельцем отсутствия у него оснований приобретения права собственности.

Следовательно, при толковании таких общих норм гражданского права, рассчитанных на правовые ситуации и отношения с различными субъектами права, необходимо учитывать конституционно-правовой контекст, и прежде всего концепцию верховенства права, являющуюся основой принципа правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) и предполагающую реализацию принципов приоритета права, равенство перед законом, правовую определенность и юридическую безопасность.

Развитие подходов в практике Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в отношении критериев добросовестности владельца по давности подкрепляется судами ссылками на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную в Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П, в котором проводится различие между неперсонифицированным интересом публично-правового образования и интересом конкретного гражданина.

В рамках института приобретательной давности защищаемый законом баланс интересов определяется, в частности, и с учетом возможной утраты собственником имущества (в том числе публичным) интереса в сохранении своего права. Так, судами отмечается, что для приобретения права собственности в силу приобретательной давности не является обязательным, чтобы собственник, в отличие от положений статьи 236 ГК Российской Федерации, совершил активные действия, свидетельствующие об отказе от собственности, или объявил об этом. Достаточным является то, что титульный собственник в течение длительного времени устранился от владения вещью, не проявляет к ней интереса, не исполняет обязанностей по ее содержанию, вследствие чего вещь является фактически брошенной собственником (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2019 года № 4-КГ19-55 и др.).

Таким образом, понимание добросовестности давностного владения, подразумевающее, что лицо при получении владения должно полагать себя собственником имущества, лишает лицо, длительное время владеющее имуществом как своим, заботящееся об этом имуществе, несущее расходы на его содержание и не нарушающее при этом прав иных лиц, возможности легализовать такое владение, вступает в противоречие с целями, заложенными в статье 234 ГК Российской Федерации.

Кроме того, с учетом необходимости возвращения имущества в гражданский оборот нельзя не принять во внимание практически неизбежный при давностном владении пропуск собственником имущества для истребования вещи у давностного владельца срока исковой давности, который, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных гражданских прав приводило бы к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц; а применение судом по заявлению стороны в споре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и одновременно побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав (Постановление от 15 февраля 2016 года № 3-П).

Не может с учетом сказанного опровергать добросовестность давностного владельца

и сама по себе презумпция государственной собственности на землю (пункт 2 статьи 214 ГК Российской Федерации), поскольку ограничение для приобретения земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, по давности владения ставит частных лиц в заведомо невыгодное положение по отношению к публично-правовым образованиям, что нарушает принцип равенства субъектов гражданского права (пункт 1 статьи 2 и пункт 4 статьи 212 ГК Российской Федерации) и вступает в противоречие со статьями 8 (часть 2) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Из представленных материалов следует, что в деле с участием заявителя муниципальным образованием не было зарегистрировано право собственности на земельный участок, оно уклонилось от участия в рассмотрении дела, требований о признании права собственности не заявило, т.е. публичное образование фактически не имеет интереса в этом объекте недвижимости. Как субъект права собственности на землю, переданную гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, оно фактически передало им осуществление всех своих правомочий - владения, пользования, распоряжения, которые осуществляются гражданами-владельцами, полностью несущими бремя содержания этого имущества.

Исходя из этого владение В.В. Волковым земельным участком не может рассматриваться как нарушающее права муниципального образования. Однако суд не признал В.В. Волкова добросовестным владельцем в целях приобретения права собственности по давности владения несмотря на отсутствие нарушения чьих бы то ни было прав при получении этого участка во владение и во время владения им.

В результате правовая неопределенность оспариваемой нормы с учетом практики ее истолкования затрудняет применение института приобретательной давности в ситуациях, схожих с делом заявителя.

3.2. Что же касается утверждения В.В. Волкова, согласно которому неопределенность статьи 234 ГК Российской Федерации в части положения "владеющим как своим собственным" состоит и в том, что открытый перечень приведенных в пункте 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" договорных оснований владения позволяет судам произвольно квалифицировать владение имуществом не как своим собственным и в тех случаях, когда заключался договор купли-продажи, то в указанных разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указывается только на договоры, в которых контрагент собственника получал имущество во временное владение (договоры аренды, хранения, безвозмездного пользования и т.п.), т.е. из природы договора следует, что получатель имущества не имел намерения владеть им как своим.

Согласно сложившейся правоприменительной практике в пункте 15 указанного постановления имеются в виду случаи, когда лицо признает власть другого лица (собственника) над вещью и осуществляет лишь временное владение вещью, т.е. владение не "как своей".

В частности, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2019 года № 78-КГ19-29 указано, что не является давностным владение, которое осуществляется по договору с собственником или иным управомоченным на то лицом, не предполагающее переход титула собственника. В этом случае владение вещью осуществляется не как своей собственной, не вместо собственника, а наряду с собственником, не отказавшимся от своего права на вещь и не утратившим к ней интереса, передавшим ее непосредственно или опосредованно во владение, как правило - временное, данному лицу.

Следовательно, согласно данному разъяснению у лица, получившего владение вещью по договору, критерий владения "как своим" отсутствует лишь в тех случаях, когда этим

лицом осуществляется в соответствии с договором временное производное владение, и указанная заявителем неопределенность в этом аспекте отсутствует.

4. Таким образом, пункт 1 статьи 234 ГК Российской Федерации - с учетом необходимости гармонизации норм гражданского и земельного законодательства, а также конституционно-правового контекста - применительно к решению вопроса о добросовестности владения лицом земельным участком, переданным ему прежним владельцем (гаража и земельного участка) по сделке с намерением передать свои права владельца на недвижимое имущество, не повлекшей соответствующих правовых последствий, как об условии приобретения права собственности по давности владения не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу он во всяком случае не предполагает, что совершение такой сделки (в которой выражена воля правообладателя земельного участка на его отчуждение и которая была предпосылкой для возникновения владения, а в течение владения собственник земельного участка не проявлял намерения осуществлять власть над вещью) само по себе может быть основанием для признания давностного владения недобросовестным и препятствием для приобретения права собственности на вещь (земельный участок) в силу приобретательной давности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать пункт 1 статьи 234 ГК Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой при решении вопроса о добросовестности владения лицом земельным участком, переданным ему прежним владельцем (гаража и земельного участка) по сделке с намерением передать свои права владельца на недвижимое имущество, не повлекшей соответствующих правовых последствий, как об условии приобретения права собственности на земельный участок по давности владения эта норма по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает, что совершение такой сделки (в которой выражена воля правообладателя земельного участка на его отчуждение и которая была предпосылкой для возникновения владения, а в течение владения собственник земельного участка не проявлял намерения осуществлять власть над вещью) само по себе может быть основанием для признания давностного владения недобросовестным и препятствием для приобретения права собственности на вещь (земельный участок) в силу приобретательной давности.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 234 ГК Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные постановления по делу гражданина Волкова Виктора Владимировича, вынесенные на основании пункта 1 статьи 234 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации