

## ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

Статья посвящена исследованию механизма ограничения права собственности посредством судебных решений. В работе анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по данным вопросам; выявляются ключевые понятия, служащие правовыми основаниями ограничения права собственности.

**Ключевые слова:** право собственности, ограничения и пределы права собственности, общественный интерес, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в процессе рассмотрения тех или иных дел сформулировал целый ряд правовых позиций по вопросам ограничения права собственности, наиболее значимыми из которых представляются следующие.

В Постановлении от 4 апреля 1996 года № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» [1, ст. 1909], Конституционный Суд указал, что право свободного выбора места жительства – а оно напрямую связано с правом пользования недвижимым имуществом – принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым. Вместе с тем это право не носит абсолютного характера и подлежит правовому регулированию с учетом того, что его осуществление может привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо. Поэтому реализация названного права может сопровождаться введением обоснованных ограничений в соответствии с основаниями и порядком, установленными статьями 55 и 56 Конституции РФ. Правовой режим ограничений права на выбор места жительства может вводиться только федеральным законом 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. Также и согласно части третьей ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Пакте иными правами. Следовательно, общим требованием Конституции РФ и международно-правовых норм является положение о том, что ограничения права могут быть установлены только законом.

---

\* © Саурин А.А., 2013

Саурин Александр Анатольевич (alexander@saurin.ru), заместитель главы администрации Краснодарского края, 350014, Российская Федерация, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Красная, 35.

В Постановлении от 17 декабря 1996 года № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» [2, ст. т. 197] Конституционный Суд указал, что право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со статьей 56 (часть 3) Конституции РФ не подлежат ограничению ни при каких условиях. Следовательно, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции РФ, оно может быть ограничено федеральным законом, но 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. Это соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, в частности Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, согласно которой каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности (часть первая статьи 29); при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (часть вторая статьи 29). Аналогичное положение о допустимости ограничения прав человека и гражданина предусмотрено также ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года.

В этом же Постановлении сформулирована правовая позиция о том, что, согласно части 2 ст. 8 Конституции РФ, в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. К юридическим лицам, независимо от формы собственности (частной или государственной), применяется один и тот же – бесспорный – порядок взыскания налоговых платежей, а в случае несогласия налогоплательщика – один и тот же порядок защиты, а именно обращение в вышестоящие налоговые органы и (или) в суд для рассмотрения спора по существу. Следовательно, юридическим лицам гарантирована судебная защита их права собственности. Различие в способах приведения в действие механизмов этой защиты применительно к юридическим лицам (последующий судебный контроль) и к физическим лицам (предварительный судебный контроль) обуславливается не формой собственности, а особенностями юридического лица как субъекта налогового обязательства. Причем различия касаются одной и той же формы собственности, а именно частной, поскольку ее субъектами могут быть как физические лица, так и юридические.

Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 года № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 ст. 855 Гражданского кодекса РФ и части шестой статьи 15 Закона РФ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в связи с запросом Президиума Верховного Суда РФ» привнесло в практику правовую позицию о том, что установление законодателем приоритета для той или иной группы граждан (по получению имущества в денежной форме), будь то работники коммерческих и иных организаций или работники бюджетной сферы, притом что платежи, отнесенные к каждой следующей очереди, должны производиться лишь после полного погашения всех предшествующих требований без какой-либо пропорциональности, противоречит принципу равенства всех перед законом. Дополнения и изменения пункта соответствующих норм Гражданского кодекса РФ не соответствуют, таким образом, критериям справедливости.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 года № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 266 Таможенного кодекса РФ, части второй

статьи 85 и ст. 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» [3, ст. 1458] подтверждена правовая позиция о допустимости изъятия имущества при наличии гарантии последующего судебного контроля, первоначально выраженная Конституционным Судом РФ в Постановлении от 20 мая 1997 года по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 ст. 242 и ст. 280 Таможенного кодекса РФ. Вместе с тем в данном Постановлении указывается, что «акт суда является итогом решения вопроса о лишении лица его имущества» [4, ст. 2542]. Следовательно, только с вынесением соответствующего судебного решения конфискация может рассматриваться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества. В тех случаях, когда таможенный режим может регулироваться не законом, а решениями таможенных органов, которым тем самым предоставляются широкие дискреционные полномочия, дающие возможность фактического расширения оснований привлечения к ответственности и применения в качестве санкции конфискации имущества, возникает несоответствие соответствующих норм (федерального закона), допускающих это, положениям Конституции РФ, поскольку, не устанавливая заранее точные условия, т. е. являясь неопределенными, данные нормы позволяют вводить ограничения конституционного права собственности не только законом, что недопустимо.

Право частной собственности, не являясь абсолютным, это постоянно отмечает Конституционный Суд РФ, может быть ограничено законом. Однако при этом как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ. 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. Однако, по смыслу Конституции РФ и исходя из общих принципов права, введение ответственности и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право собственности, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Наконец, здесь же сформулирована еще одна правовая позиция, ключевая для рассмотрения вопроса об ограничении права собственности: предписание части 3 ст. 35 Конституции РФ о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении санкции в виде конфискации имущества. Необходимо четкое и последовательное обеспечение судебных гарантий права собственности, в частности, одна только возможность судебного обжалования в настоящее время не исключает возможности лишения собственности и без судебного решения, что недопустимо, поскольку тем самым ставится под угрозу существо конституционной судебной гарантии права частной собственности, так как конфискация, влекущая переход права собственности на изъятые имущество к государству, должна осуществляться только по решению суда. До вынесения судебного решения должностные лица, реализующие установленные законом полномочия по применению мер, в том числе для обеспечения возможной конфискации соответствующего имущества, вправе изымать у вещи и документы, налагать арест на имущество, задерживать транспортные средства и т. д., но при условии того, что все подобные меры, не являясь санкцией за совершенное правонарушение, не связаны с лишением имущества. В момент изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни виновное его совершение. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в надлежащей процедуре, особенности которой зависят от характера возможной санкции, поскольку ею определяется существо ограничений

конституционных прав. В то же время вытекающее из части 2 ст. 46 Конституции РФ право обжаловать в суд любые решения и действия органов и их должностных лиц может использоваться гражданами на во всех случаях и по отношению к мерам обеспечительного характера, т. е. до применения санкций.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 6 июня 2000 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» [5, ст. 2658] сформулирована правовая позиция о том, что гражданское законодательство, регулирующее отношения участников гражданского оборота, в том числе отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, основано на принципах свободы экономической деятельности, признания и защиты собственности (статья 8 Конституции РФ), относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации, а также на гарантируемых в Российской Федерации свободном использовании имущества для предпринимательской деятельности и осуществлении прав владения, пользования и распоряжения имуществом. Исходя из этого Гражданский кодекс РФ устанавливает в качестве основных начал гражданского законодательства, прежде всего, неприкосновенность собственности, а также свободу договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела. Свобода гражданско-правовых договоров в ее конституционно-правовом смысле предполагает соблюдение принципов равенства и согласования воли сторон. Следовательно, регулируемые гражданским законодательством договорные обязательства, а значит, и порядок расторжения договоров в сфере имущественных отношений должны быть основаны на равенстве сторон, автономии их воли и имущественной самостоятельности. Вместе с тем Гражданский кодекс РФ предусматривает возможность исключений из общего порядка расторжения договоров: в случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон, договор считается расторгнутым или измененным. Например, из положения пункта 3 части 2 ст. 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» вытекает, что внешнему управляющему предоставлено право в одностороннем порядке, без согласия контрагента, по своему усмотрению расторгнуть договоры должника, если они заключены на срок более одного года. Данная норма, делает вывод Конституционный Суд РФ, представляет собой ограничение свободы договора как одного из общих начал гражданского законодательства, а в конечном счете — и ограничение конституционных прав и свобод, прежде всего свободы экономической деятельности. Оно может быть признано допустимым лишь в том случае, если не нарушает требований Конституции РФ, в том числе установленных ее статьей 55.

Крайне принципиальные позиции для определения режима публичной собственности отражены в правовых позициях, сформулированных в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6, ст. 2728], Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 года № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» [7, ст. 4861] и Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности

подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [8].

Конституционный Суд, указывая, что в соответствии со ст. 9 Конституции Российской Федерации 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, рассматривает данные нормы в сопоставлении с конституционными нормами, регламентирующими правовой статус личности. Так, согласно ст. 36 Конституции РФ, 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. На основе изучения данных норм Конституционный Суд сделал вывод о том, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, то есть как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения.

Однако, указал Суд, это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы. Конституция относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, причем законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам.

Конституционный Суд подтвердил силу правовой позиции, сформулированной в вышеупомянутом Постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ, где Суд указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статьи 72 Конституции РФ таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Сходные правовые режимы, как решил Конституционный Суд, должны быть установлены и в отношении других природных ресурсов, в частности недр и животного мира.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять та-

кое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Конституционный Суд указал также на то, что федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации, и поэтому федеральный законодатель, действуя в рамках своих полномочий и определяя порядок управления федеральной собственностью, вправе установить объем и пределы осуществления права собственности на федеральное имущество (владение, пользование и распоряжение им). В связи с этим, например, возникают основания (в случае наличия специального указания в федеральном законе) для передачи в хозяйственное ведение находящихся в федеральной собственности помещений, которыми государственные организации владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

Вместе с тем применительно к частной собственности должны применяться совершенно иные правила. Так, никакие конституционные нормы не могут толковаться и применяться как обязывающие частных собственников передать принадлежащие им помещения в хозяйственное ведение иных организаций (предприятий), которые владеют либо пользуются этими помещениями. Иное истолкование объекта и предмета данного регулирования, в частности, означало бы возможность последующей приватизации помещений, которые на момент передачи их в хозяйственное ведение соответствующим организациям уже находятся в частной собственности, что с точки зрения правовой логики недопустимо.

В соответствующих конституционных положениях, как отмечает Конституционный Суд, выражены общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, а также свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, из которых проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом. В тех случаях, когда законодательные нормы (непосредственно или по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой) допускают возможность передачи имущества без согласия публичного собственника — субъекта Российской Федерации или муниципального образования — в хозяйственное ведение, они, по существу, означают ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности права на ее признание и защиту наравне с иными формами собственности. При этом, согласно статье 55 Конституции РФ, 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. Из этого следует, что не только право частной собственности, но и право публичной собственности — право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, то есть его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Таким образом, передача (хотя бы и во временное хозяйственное ведение) имущества, принадлежащего на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований статьи 55 Конституции РФ и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав

человека и основных свобод (в редакции Протокола № 11, вступившего в силу 1 ноября 1998 года) и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена — она несоразмерно ограничивает конституционные права и законные интересы субъектов права собственности — субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ставит их в неравное положение с Российской Федерацией как собственником федерального имущества и нарушает баланс конституционных ценностей в ущерб праву публичной собственности.

Особую значимость для определения пределов ограничения права собственности имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные применительно к праву собственности в отношении важнейших конституционных объектов — земли и природных ресурсов. Так, правовые позиции по вопросу об особенностях права собственности на землю и природные ресурсы российских и иностранных граждан сформулированы в вышеприведенном Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» [9, ст. 1833]. Земля, являясь основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, требует рационального и эффективного использования, охраны. Это требование означает и право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей. Но при этом 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 не принадлежит к таким правам, которые 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 РФ. Кроме того, 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.

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 получает на них определенные права. 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.

При этом 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. Исходя из того, что правила гражданского законодательства применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом, Земельный кодекс Российской Федерации устанавливает право иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц приобретать в собственность земельные участки на территории Российской Федерации. И 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 — не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России и вытекает из Конституции РФ.

Вместе с тем, осуществляя соответствующее регулирование, федеральный законодатель обязан обеспечивать защиту конституционно значимых ценностей и соблюдать баланс конституционных прав — земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а право иметь в частной собственности землю принадлежит гражданам и их объединениям. Из этого вытекает приоритет права российских граждан иметь в собственности землю, при условии обеспечения рационального и эффективного использования земли и ее охраны, защиты экономического суверенитета Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. 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, введен запрет на обладание на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных и иных территориях Российской Федерации, земельные участки иностранцам предоставляются в собственность только за плату, то есть 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.

Данное 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.

Правомерность установления ряда существенных ограничений права частной собственности, вводимых в целях обеспечения общественного интереса, была сформулирована в правовых позициях в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 мая 2005 года № 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» [10, ст. 2311].

Предназначение права собственности как гарантируемого и охраняемого Конституцией РФ 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 РФ может быть ограничено законодателем в установленных ею целях, т. е. с учетом основных конституционных ценностей. Требование, вытекающее из Конституции РФ, о необходимости соотнесения принадлежащего лицу права собственности с пра-



вами 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 РФ, предполагает не только возможность реализации собственником составляющих это право правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, но и несение бремени содержания принадлежащего ему имущества. Данное бремя, как полагает Конституционный Суд, проявляется, в частности, в рамках института обязательного страхования гражданской ответственности.

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. 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 РФ 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.

Обязательное страхование, согласно Гражданскому кодексу РФ, — 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. 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.

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 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), возложена обязанность по страхованию риска своей гражданской ответственности путем заключения договора обязательного страхования со страховой организацией; 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. Лица, нарушившие требования об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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, 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, 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 законодательстве принципа всеобщности и обязательности страхования гражданской ответственности, то есть 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, не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав граждан, не соответствующее требованиям равноправия и справедливости.

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.

Решение вопроса о соответствии Конституции РФ наделения законодателем Правительства РФ 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 участники 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, 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.

ности, имеющего общезначимые (публичные) цели и основывающегося на приоритетности охраны жизни, здоровья и имущества потерпевших.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, делегирование федеральным законом Правительству РФ 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 РФ разграничение компетенции между Федеральным Собранием и Правительством РФ. Предоставление такого полномочия Правительству РФ не может рассматриваться как произвольное и ничем не мотивированное. Именно Правительство РФ, 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. Введя существенные характеристики и минимальные сроки действия страховых тарифов, обеспечивающие владельцам транспортных средств как страхователям соблюдение принципа равенства и режима правовой определенности, федеральный законодатель делегировал Правительству РФ, по существу, лишь установление их размеров и структуры. При принятии страховых тарифов (их предельных уровней) Правительство РФ должно учитывать оценку экономических факторов, влияющих на их размер, то есть 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.

Помимо Конституционного Суда РФ, другие высшие судебные органы России также издают, по сути, правовые нормы (через постановления пленумов, например) по вопросам ограничения права собственности. Следует прямо указать на то, что в большинстве своем данные правила, вводимые решениями высших судов и обязательные для применения всеми нижестоящими судами, являются гражданско-правовыми по своему характеру, однако весьма часто они содержат и предписания, в сущности, конституционно-правового характера. Одним из последних примеров такого рода является совместное Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [11].

Так, рассматривая споры, связанные с защитой права хозяйственного ведения и права оперативного управления государственных (муниципальных) предприятий и учреждений, суды обязаны исходить из того, что собственник, передав во владение унитарному предприятию имущество, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия такого предприятия – как видим, его право собственности в этом случае ограничено. Другой пример: споры, связанные с самовольной постройкой, судам предписано разрешать, исходя из того, что отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию. При этом право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, если он установит, что единственными признаками самовольной

постройки являются отсутствие разрешения на строительство или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало какие-либо меры. В этом случае суд должен также установить, не нарушает ли сохранение самовольной постройки права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает ли угрозу жизни и здоровью граждан.

В целом приведенные положения означают, что, во-первых, право собственности может быть ограничено на любой стадии – при определении оснований его возникновения, при осуществлении его охраны, при его прекращении. При этом как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ, в том числе с ее статьей 55, устанавливающей, что 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. Так, например, конституционные гарантии права собственности (включающие права владения, пользования и распоряжения имуществом) предоставляются лишь в отношении того имущества, которое принадлежит субъектам права собственности – и, следовательно, приобретено ими – на законных основаниях.

Проблема определения правовой природы ограничений права собственности в решениях Конституционного Суда РФ приводит и к вопросу о соотношении собственно ограничений и пределов основных прав человека. Очевидно, что ограничение прав можно понимать как сокращение (например, изъятие того или иного права из конституционного перечня), но ограничение – это также и общий объем регулирования, границы права, определяющие последствия правового регулирования.

Ограничения права – это также неблагоприятные последствия (угроза или лишение определенных ценностей), сдерживающие преследование собственных интересов субъектом права, то есть это мера сдерживания и – одновременно – обеспечение интересов (противостоящей субъекту права) стороны или (как вариант) общественных интересов, их защита.

Следовательно, категории «предел» и «ограничение» права представляют собой самостоятельные характеристики юридических возможностей – прав и полномочий – субъектов конституционного права. Пределы – это нормативно устанавливаемые и обеспечиваемые государством границы, определяющие меру публичной власти или свободы личности, путем закрепления возможностей, которыми обладает субъект, либо запрета на включение некоторых возможностей в его правовой статус. Пределы прав и свобод личности, а также прав социальных общностей как коллективных субъектов конституционного права устанавливаются на основе принципа «разрешено все, что не запрещено» посредством закрепления запретов, указывающих на возможности, находящиеся за пределами прав и свобод. В отношении публичных органов действует правило: «разрешено все, что прямо предписано», а пределы их юридических возможностей формулируются в конституционно-правовых нормах посредством закрепления точного объема компетенции, включающей их властные полномочия.

Правила установления пределов и ограничений в конституционном праве подчинены идее согласования таких конституционных ценностей, как свобода личности, верховенство права, суверенитет народа, легитимность и эффективность власти (последние достигаются в том числе за счет использования принципов народовластия, децентрализации власти и разделения властей). Пределы власти государства, его органов и должностных лиц устанавливаются с тем, чтобы обеспечить приоритет ценности личности, соблюдение ее прав и свобод. Пределы прав и свобод личности, в свою очередь, предусматриваются конституционным правом для защиты интересов других

частных лиц, а также общих интересов. Ценностью, создаваемой и защищаемой в общих интересах посредством установления пределов прав личности, является публичная власть, способная осуществлять эффективное управление, сохраняя общественный порядок и гарантируя свободное развитие личности [12, с. 9–11].

Классический гражданско-правовой подход предполагает определение ограничений права собственности через изъятие некоторых правомочий из его содержания. Но есть и другая (также цивилистическая) точка зрения: правомочие, подлежащее ограничению, не обязательно исключается из содержания права собственности. Собственник может (продолжать) осуществлять ограниченное субъективное право настолько, насколько это возможно при соответствующем ограничении. Ограничение представляет собой грань, предел, рубеж; удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо действия; стеснение определенными условиями; лимитирование сферы деятельности, сужение возможностей; то, что стесняет, ставит кого-либо, что-либо в какие-либо границы, рамки [13, с. 69–70, 101].

В целом несомненно то, что крайне важно выстроить четкую, внутренне непротиворечивую систему пределов, ограничений и обременений права собственности в связи с его главенствующей ролью в системе гражданских прав. Здесь, правда, возникает и еще одна, дополнительная, проблема, связанная с тем, является ли ограничением права собственности ограничение возможных действий собственника с имуществом. Например, речь в данном контексте может идти о противопожарных, санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и иных требованиях. Особенно с учетом того, что Конституция РФ, как было показано выше, содержит указание на то, что права (в том числе и право собственности соответственно) может быть ограничено только законом, в то время как большинство вышеназванных требований содержат подзаконные акты. Равным образом можно говорить и о том, что право собственности и право на обладание собственностью — различающиеся права. В первом случае мы имеем дело с собственно ограничением права собственности, во втором — с границами права собственности. В этом смысле, как представляется, вполне корректно утверждать, что право на обладание собственностью является границей допустимого распространения (пределом) права собственности.

Таким образом, исследованные правовые позиции, несомненно, свидетельствуют о том, что право собственности в его конституционном смысле подлежит целому ряду ограничений, и это ограничения (в ряде случаев выступающие как пределы права) зависят и от конституционных характеристик права частной и права публичной собственности в Российской Федерации, и от наличия прав на имущество третьих лиц, и от особенностей характеристик целого ряда (конституционных) объектов собственности. Представляется доказанным существование взаимосвязи прав публичной и частной собственности и ряда существенных возможностей воздействия государства на экономические отношения через механизм ограничения права собственности.

### Библиографический список

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части

первой ст. 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1998 года № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и ст. 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1458.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.05.1997 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // СЗ РФ. 1997. № 21. Ст. 2542.

5. Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2000 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой открытого акционерного общества “Тверская прядильная фабрика”» // СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2658.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона “О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4861.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

10. Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 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» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

11. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. 21 мая.

12. Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–11.

13. Камышанский В.П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград. Волгогр. акад. МВД России. 2000. С. 69–70, 101.

**LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN  
FEDERATION ON THE ISSUES OF PROPERTY RIGHT RESTRICTIONS**

The article deals with the investigation of the mechanism of ownership restrictions through court decisions. This paper analyzes the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issues, key concepts that are legal grounds to property right restrictions are singled out.

**Key words:** property right, restrictions and limits of property right, public interest, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

---

\* *Saurin Alexander Anatolievich* (alexander@saurin.ru), Deputy Head of Administration of Krasnodar Region, Krasnodar, 350014, Russian Federation.