Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА

Юридический факультет

На правах рукописи

САУРИН
АЛЕКСАНДР АНАТОЛИЕВИЧ

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДЕЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
Доктор юридических наук,
профессор С.А. Авакьян

Москва – 2014

Содержание

Введение 3

Глава 1. Конституционно-правовые основы права собственности 24

§1. Право собственности: основы регулирования и пределы реализации 24

1.1. Общие конституционно-правовые положения о праве собственности 24

1.2. Право частной собственности: конституционные характеристики 39

1.3. Право публичной собственности: понятие, конституционные характеристики 60

1.4. Взаимосвязь регулирования институтов публичной и частной собственности 76

§2. Особенности ограничений права собственности 97

Глава 2. Конституционно-правовые пределы реализации права собственности 136

§1. Конституционно-правовые категории, принципы Европейского Суда по правам человека, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации, определяющие пределы реализации права собственности 136

§2. Общее благо, публичный интерес и общественный интерес как основания ограничения права собственности 192

§3. Индивидуальные интересы как основа ограничения права собственности 219

Глава 3. Ограничения права частной и иных (непубличных) форм собственности 237

§1. Конституционно-правовые основания ограничения права частной собственности 237

§2. Конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений 256

§3. Конституционно-правовые процедуры ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности 274

Глава 4. Ограничения права публичной собственности 302

§1. Конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности 302

§2. Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности 329

Заключение 355

Библиография 379

Введение

Актуальность темы исследования. Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей системы норм, определяющих границы реализации права собственности, в настоящее время приобрела первостепенное значение. Начиная с конца 90-х годов XX века, органы государственной власти Российской Федерации проводят коренную реорганизацию управления на местах, создавая при этом, по сути, новую систему институтов власти в Российской Федерации. Эти преобразования проводятся, в том числе, на основе статей Конституции Российской Федерации, гарантирующих признание и равную защиту всех форм собственности. Нормы, содержащиеся в ст. 8 Конституции Российской Федерации, означают, что государство принимает на себя обязательства по обеспечению всех необходимых условий для развития в Российской Федерации как частной, так и публичной собственности. Обязанность государства создать условия нормального развития этих институтов должна обусловить единственный способ влияния государства на деятельность, как частных, так и публичных собственников - с помощью правового регулирования. Используя его, государство в настоящее время регламентирует отношения с собственниками, системно устанавливая пределы реализации права собственности и его ограничения. При этом делается попытка установления баланса между публичной и частной собственностью, и, вместе с тем, существенно повышается степень влияния органов и должностных лиц государственной власти – представителей публичного собственника – на организацию и функционирование указанных институтов. Уяснение возможностей (пределов) этого регулирования, его особенностей, тенденций развития, нуждается во всестороннем изучении на уровне правового сознания и практики осуществления государственной деятельности. Необходима также правовая оценка тех инструментов, посредством которых оно вводится, установление степени их соответствия нормам Конституции Российской Федерации. Необходимо решить вопрос о том, позволяет ли оно обеспечить развитие, в том числе, экономическое, Российской Федерации, создает ли, например, для публичного собственника, эффективные возможности продолжать решать вопросы государственного и

местного значения, и не приведет ли к искажению единого механизма управления в масштабе государства.

Изучение пределов реализации права собственности представляет актуальную задачу правовой науки. Исследование комплекса вопросов, связанных с правовым регулированием ограничений прав частных и публичных собственников, также является важной научной проблемой, имеющей большое значение для гармонизации отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, субъектами частного права.

Естественно, в определенных обстоятельствах нельзя исключать того, что частные собственники могут выступать как «оппоненты» власти: интересы отдельных лиц и государства могут расходиться. В этом контексте особый случай представляет изучение вопроса о понятиях общего блага, публичного, общественного и индивидуального (частного) интереса, их соотношении, взаимосвязи и влиянии на определение пределов реализации права собственности.

Актуальность работы определена также необходимостью анализа общих положений о праве собственности, выявления конституционных характеристик права публичной и частной собственности, установления взаимосвязи прав публичной и частной собственности. Особого внимания требует исследование вопроса об особенностях ограничений права собственности, прежде всего, в контексте правовых позиций Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации.

Отдельно в работе изучаются конституционно-правовые пределы реализации права собственности, в качестве которых рассматриваются общее благо, публичный интерес, общественный интерес и индивидуальные интересы.

В целом, на уровне теории необходимо решить вопрос о том, устанавливаются ли государством пределы реализации права собственности, должны ли они закрепляться конституционно и (или) федеральным законом. В науке конституционного права не выявлено, с какой степенью детализации должен регулировать ограничения права собственности федеральный закон. Помимо этого, правовые проблемы, связанные с ограничениями права собственности, часто возникают из-за отсутствия системности,

согласованности, непротиворечивости в нормативно-правовом регулировании этой сферы.

Ряд проблем, несомненно, связан с несовпадением понимания Конституционным Судом Российской Федерации прав отдельных субъектов права в соответствующей сфере регулирования и подходами федерального законодательства. Все названные противоречия должны быть выявлены, а их причины проанализированы. В целом, изучение влияния права на формирование пределов реализации права собственности, на особенности развития института собственности в Российской Федерации, как представляется, является первостепенным для отечественной науки. Исследование всех перечисленных и ряда других актуальных проблем конституционного и муниципального права предпринято в данной работе.

Цель исследования. Основная цель диссертационной работы - комплексный анализ теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования права собственности в Российской Федерации, пределов его реализации и ограничений. Для достижения этой цели в диссертации были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть общие конституционные положения о праве собственности и на основе проведенного исследования вывить конституционные характеристики права частной собственности и права публичной собственности;
- установить взаимосвязь публичной и частной собственности в контексте определения пределов реализации прав собственников;
- определить конституционно-правовые пределы (границы) реализации права собственности;
- исследовать правовые позиции Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации, определяющие границы реализации права собственности;
- определить соотношение понятий «общее благо», «публичный интерес» и «общественный интерес» как оснований ограничения права собственности;
- выявить индивидуальные интересы, являющиеся основой ограничения права собственности;

- исследовать сложившиеся ограничения права частной и иных (непубличных) форм собственности и проанализировать конституционно-правовые основания регулирования ограничений права частной собственности;
- исследовать конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений;
- проанализировать конституционно-правовые основы ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности;
- выявить ограничения права публичной собственности;
- исследовать конституционно-правовые основания ограничения права государственной и муниципальной собственности.

Степень разработанности проблемы.

Вопросы построения системы, определяющей границы реализации права собственности, были в фокусе внимания и дореволюционных, и советских, и современных российских ученых, а равно зарубежных государствоведов, специалистов в области как конституционного, так и гражданского права. В числе первых таких работ появились исследования Б.Н. Чичерина «Собственность и государство»[1], Г.Ф. Шершеневича «Учебник русского гражданского права»,[2] Л. Дюги «Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства».[3] В этом же ряду находятся труды В. Еллинека «Административное право»,[4] А.Д. Градовского «Начала русского государственного права»[5], Н.М. Коркунова «Русское государственное право»[6].

В советский период вышло большое количество работ, посвященных вопросам советской общенародной собственности, (в рамках изучения которого исследовались и вопросы (отсутствия) частной собственности, и регулирования личной собственности, и ограничений права собственности). Проведенные и опубликованные в те годы фундаментальные научные исследования, несомненно, оказали влияние на современные взгляды об

[1] Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб. РХГА. 2005.
[2] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М. Статут. 1995.
[3] Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства // Право и жизнь. 2001. № 36.
[4] Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931.
[5] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. СПб., 1904.
[6] Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909.

ограничении прав как публичной, так и частной собственности. В их числе следует назвать работу С.С. Алексеева «Общие дозволения и общие запреты в советском праве»,[7]Г.В. Барабашева «Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания)»,[8]Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Советское строительство»[9], Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства»[10], Л.Д. Воеводина «Конституционные права и обязанности советских граждан»,[11] О.Е. Кутафина, К.Ф. Шеремета «Компетенция местных Советов».[12] Неоднократно издавались коллективные научные труды, посвященные вопросам и проблемам организации Советской власти на местном уровне, содержащие анализ проблем государственной собственности на местном уровне. В качестве примеров можно привести работу «Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства», изданную Институтом государства и права АН СССР под редакцией Б.Н. Топорнина;[13]другой пример – сборник научных трудов «Местные Советы – органы народовластия».[14] Исследование (в том числе, частноправовой) деятельности муниципалитетов зарубежных стран содержат работы Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран)».[15] Н.С. Тимофеева «Коммунальное право ФРГ».[16] Экономические вопросы деятельности местных Советов, напрямую имеющие отношения к праву собственности, были исследованы в работе Е.И. Кореневской «Местные Советы в условиях территориальной концентрации производства»,[17] В.А. Тархова «Советское гражданское право. Субъекты гражданского права».[18]

[7] Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. Юридическая литература. 1989.

[8] Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

[9] Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство М., 1974.

[10] Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.

[11] Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.

[12] Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.

[13] Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства / Под ред. Б.Н. Топорнина М., 1976.

[14] Местные Советы – органы народовластия // Сборник научных трудов. М., 1983.

[15] Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.

[16] Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

[17] Кореневская Е.И. Местные Советы в условиях территориальной концентрации производства. М., 1984.

[18] Тархов В.А. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся. М. Юридическая литература". 1984.

Исследование отдельных аспектов проблемы ограничения прав и публичной, и частной собственности периодически проводилось и в последние годы учеными. Анализ права собственности, выявление возможностей его ограничения содержат работы Г.А. Гаджиева «Конституционные основы современного права собственности»,[19] Д.И. Дедова «Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики»,[20]В.И. Крусса «Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность)»,[21]А.В. Кряжкова «Публичный интерес: понятие, виды и защита»,[22] О.Е. Кутафина «Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права»,[23] В.В. Лазарева «Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема»,[24] Б.С. Эбзеева «Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности»[25] и других.

Комплексный анализ вопросов, связанных с конституционной экономикой, понятием и конституционными принципами формирования и использования публичной собственности был проведен в работах В.Д. Мазаева: «Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение»,[26] «Понятие и конституционные принципы публичной собственности»,[27] «Публичная собственность в России: конституционные основы».[28]

Особенности реализации прав частной и публичной (как государственной, так и муниципальной) собственности, ограничений прав человека в целом, были исследованы в диссертационных работах А.В.

---

[19] Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал российского права. 2006.

[20] Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М. Юрист, 2003.

[21] См.: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Автореф. дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004.

[22] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10.

[23] Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007.

[24] Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема. // Журнал российского права. 2009. № 9.

[25] Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. Норма. 2007.

[26] Мазаев В.Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение. Журнал российского права. 2008. № 12.

[27] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики. 2004.

[28] Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец. 2004.

Брежнева,[29] Д.Б. Горохова,[30]Гошуляка А.В.,[31] В.И. Крусса,[32]В.Д. Мазаева[33] Т.А. Мечетиной,[34] Н.Л. Пешина,[35] И.М. Приходько,[36]А.А. Троицкой[37]и других ученых.

Проблемы взаимодействия субъектов частного и публичного права в контексте отношений собственности также освещались в работах С.А. Авакьяна «Конституционное право России»,[38] Г.Н. Андреевой «Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации»,[39] А.П. Анисимова, А.И. Мелихова «Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки»,[40] М.Г. Геворкяна «Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и классификация»,[41] В.П. Камышанского «Пределы и ограничения права собственности»,[42] В.В. Мельникова «Конституционные основы регулирования экономических отношений в России,[43] Н.Л. Пешина «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели»[44] и других.

Цивилистические (гражданско-правовые) аспекты ограничения права собственности освещены в работах В.А. Микрюкова «Ограничения и

---

[29] Брежнев А.В. Государственное регулирование публичной собственности в условиях переходной экономики. Дисс… канд. эконом. наук. Саратов. 2002.

[30] Горохов Д.Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками: Дисс. канд. юрид. наук. М. 1998.

[31] Гошуляк А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: Дисс. канд.юрид.наук.Саратов, 2010.

[32] Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

[33] Мазаев В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации. Дисс… докт. юрид. наук. М. 2004.

[34] Мечетина Т.А. Ограничения права собственности: проблемы публичных и частных интересов: Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2001.

[35] Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс… докт. юрид. наук. М. 2007.

[36] Приходько И. М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики. Дисс… канд. юр. наук Саратов. 2001.

[37] Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти:Дисс... канд. юрид. наук. М., 2008.

[38] Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. М. Юрист. 2006.

[39] Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации. М., 2009.

[40] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград. Мастер. 2009.

[41] Геворкян М.Г. Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и классификация // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3.

[42] Камышанский В.П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград. Волгогр. акад. МВД России. 2000.

[43] Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М. ЮРКОМПАНИ. 2011.

[44] Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. Статут. 2007.

обременения гражданских прав»,[45] К.И. Скловского «Собственность в гражданском праве»,[46] У. Маттеи, Е.А. Суханова «Основные положения права собственности»[47] и других.

Полноту комплексного исследования поставленных в диссертации вопросов придает также изучение научного опыта, отраженного в общетеоретических и специальных работах по вопросам теории государства и права, конституционного права и государственного управления. Среди них труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, И.Л. Бачило, А.А. Безуглова, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, Б.Н. Габричидзе, А.Г. Гладышева, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, Д.Л. Златопольского, И.П. Ильинского, В.Т. Кабышева, Ю.М. Козлова, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, В.А. Кряжкова, М.И. Кукушкина, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.О. Лучина, Г.В. Мальцева, В.М. Манохина, Н.А. Михалевой, В.С. Нерсесянца, В.С. Основина, В.А. Пертцика, А.И. Попова, А.Е. Постникова, В.А. Прокошина, В.А. Ржевского, Н.Г. Салищевой, А.Я. Сливы, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета и других.

Но ни одна из названных работ не посвящена вопросам выявления конституционно-правовых пределов реализации права собственности, исследованию влияния российского конституционного и муниципального права на отношения публичной и частной собственности, ограничения права собственности.

Научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

Институты как частной, так и публичной собственности являются относительно новыми в современной российской правовой системе – с момента их восстановления прошло немногим более двадцати лет, следовательно, они до сих пор нуждаются в теоретическом осмыслении, и уже это обусловливает новизну работы. В науке российского конституционного права, прежде всего, требуется последовательно изучить вопрос о государственных установлениях, ограничивающих право собственности. Теория конституционного права должна детально

[45] Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. М. Статут. 2007
[46] Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М. Дело. 2002.
[47] Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М. Юристъ. 1999.

проработать вопрос о способах определения пределов реализации и видов ограничений права собственности, выявив сущностные черты и специфику. Это позволило бы предложить оптимальную для России юридическую конструкцию, включающую пределы реализации и ограничения права собственности. Но, несмотря на существенную значимость данной проблемы, в юридической литературе должного внимания ей не уделяется. Отсутствие системного подхода к выявлению всего комплекса пределов реализации и ограничений прав частной и публичной собственности может привести к смещению акцентов в сторону второстепенных признаков и возникновению в России на основе этих (вторичных) признаков юридических конструкций, не отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации.

Следует учитывать, что отдельные вопросы отношений государства и муниципальных образований, частных собственников, общественных объединений, в связи с ограничениями права собственности находятся на «стыке» конституционного, муниципального, административного и гражданского права, поэтому особенностью работы является применение комплексного подхода и рассмотрение как конституционно-правовых, так и муниципально-правовых, административно-правовых и (если возникает необходимость в ходе общего конституционно-правового направления исследования) гражданско-правовых проблем отношений публичных и частных собственников в их взаимосвязи.

В работе исследованы факторы, влияющие на пределы реализации и ограничения права собственности в целом. Условно они могут быть представлены в виде двух групп:

во-первых, это эволюционные факторы, т.е. факторы, связанные с постоянным развитием теоретических подходов к праву собственности и законодательству о нем. Эта группа факторов предопределяет процесс непрерывного усложнения социальных, правовых и иных связей публичных, частных и иных собственников, что, безусловно, воздействует на состояние системы ограничений права собственности;

во-вторых, это факторы, связанные с изменениями в политико-правовой сфере, прежде всего, в государственной политике по отношению к субъектам как частного, так и публичного права, что оказывает влияние как на основы ограничений права собственности (безусловно, в рамках тех общих границ, которые заданы Конституцией Российской Федерации, в

частности, ч.3 ст. 55), так и на взаимоотношения различных субъектов по поводу пределов реализации и ограничений права собственности.

С учетом особенностей, выявленных в содержании взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, формулируются принципы определения пределов реализации и ограничений права собственности, необходимые для становления экономически развитого демократического государства.

Автор предлагает отграничивать конституционное право собственности от соответствующего отраслевого (гражданско-правового) права, установить взаимосвязь правомочий публичных и частных собственников. В работе сформулировано авторское представление о правовой природе и особенностях ограничений права собственности, определены конституционно-правовые пределы (границы) реализации права собственности и выявлено воздействие таких категорий как «общее благо», «публичный интерес» и «общественный интерес» на определение пределов реализации и установление ограничений права собственности.

Автор впервые в науке конституционного права обосновывает тезисы о признании индивидуальных интересов как цели ограничения не только правомочий частных, но и публичных собственников и выявляет конституционно-правовые основания защиты права частной собственности от противоправных ограничений. В работе сформулировано авторское определение права публичной собственности, и выявлены все возможные ограничения данного права.

В работе предпринято комплексное исследование теоретических и практических проблем, возникающих в процессе развития регулирования института собственности в Российской Федерации как следствие появления новых правовых норм. При этом особенности правового регулирования исследуются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. Большое значение в работе придается анализу судебной практики, в том числе по вопросам применения нового законодательства. Новизну работы обусловливает также представленный анализ перспектив изменения законодательства в области ограничения права собственности, выявление последствий принятия новых норм.

Комплексное изучение теоретических проблем, анализ и оценка складывающейся практики, выявление пробелов и недостатков позволяют

представить на защиту ряд выводов, предложений и решений, вносящих вклад в разработку проблем конституционно-правовых ограничений права собственности.

Материалы диссертации имеют как теоретическое, так и прикладное значение. Они могут быть применены в научной и педагогической работе по курсу конституционного и муниципального права, в процессе подготовки учебных программ и методических рекомендаций, пособий и учебников для студентов, а также государственных и муниципальных служащих. Они могут быть использованы для уточнения, изменения норм как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, а также системы муниципальных правовых актов.

Основные положения, выносимые на защиту

Изучение конституционно-правовых основ, теоретических и практических проблем определения пределов реализации и ограничения прав частной и публичной собственности в Российской Федерации позволяет сформулировать и вынести на защиту следующие основные положения.

1. В системе фундаментальных прав и свобод человека следует выделить **право на собственность** как основное право индивидуума (лица), отличающееся от права собственности. Основания для этого: Протокол от 20 марта 1952 года № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который в ст. 1 провозгласил фундаментальный принцип защиты собственности, в соответствии с которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности, а также нормы части 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Право на собственность представляет собой потенциальную, еще не реализованную возможность каждого обладать каким-либо имуществом (имущественными правами).

Наличие данного права прямо вытекает из положений ст.35 Конституции, устанавливающей, что "каждый имеет право иметь в своей собственности имущество" и, в силу системного толкования ст. 8 Конституции Российской Федерации, его следует распространить на все формы собственности.

2. Конституционная формула, сформулированная в ст.8 Конституции Российской Федерации (о признании и о защите со стороны государства права собственности), позволяет сделать вывод об отражении в российской Конституции положений доктрины естественного права. Но, в то же время, каждое государство реализует и в конституции, и в законодательстве, и на практике ту или иную экономическую модель, и в рамках этой модели первоочередное место занимает решение вопроса о том, кто, как и при каких условиях вправе создавать, изменять или прекращать общественные отношения по поводу присвоения тех или иных вещей. А в этом контексте государство неизбежно для защиты основ государственного строя, общества, индивидов вынуждено устанавливать пределы реализации права собственности, иным образом его ограничивать. Поэтому с этих позиций право собственности является позитивным, то есть возникающим и существующим формально, в системе правовых актов государства. Таким образом, существует два уровня правового представления о праве собственности : конституционный (основанный на естественно-правовом характере права) и законодательный (основанный на позитивном представлении о праве собственности и предусматривающий комплекс правовых мер по его ограничению и установлению пределов его реализации).

3. Согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; при этом Конституция Российской Федерации не связывает обладание имуществом с какими-либо условиями или цензами. Право собственности является одним из основных прав человека и гражданина; согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. К числу названных прав относится и право собственности, но лишь в том смысле, который может быть выведен из системного толкования ст.8 и ст. 35 Конституции Российской Федерации; а именно то, что право собственности неотчуждаемо. В ст. 35 Конституции России речь идет лишь о праве частной собственности, но данная норма, безусловно, требует расширения ее

понимания до права собственности в целом - как основы для всех форм собственности. Конечно, ст. 35 Конституции России отражает лишь одну составляющую права собственности – именно, права частной собственности, однако, на основании системного понимания ст. 8 и 35 Конституции вполне можно говорить и о праве собственности в целом, вне связи с конкретным субъектом (конкретной формой). И в данном виде, охватывая всех субъектов права собственности, оно является одной из основных категорий конституционного права.

Проблемы, связанные с пониманием права собственности, несомненно, не возникали бы в настоящее время, если бы наряду с актом гражданского права – Гражданским кодексом Российской Федерации – существовал бы специальный (конституционно-правовой по содержанию) федеральный закон, регулирующий конституционно-правовые основы и собственности, и прав на нее, подобный отмененному Закону РСФСР о собственности.

4. Право частной собственности имеет разное содержание в конституционно-правовом и гражданско-правовом смыслах. Конституционно-правовое понимание права частной собственности предполагает, что оно является естественным (поскольку Конституция Российской Федерации «признает» данное право, то есть, не «вводит» илидопускает его существование), неотчуждаемым (в связи, с тем, что Конституция Российской Федерации, как уже отмечалось, закрепляет неотчуждаемость основных прав человека), распространяющемся на важнейшие объекты (прямо называемые в Конституции России): землю и природные ресурсы (при условии соблюдения конституционных требований не нанесения ущерба окружающей среде и не нарушения прав других лиц) и подлежащем особой охране со стороны государства. Данное право обладает фундаментальной ценностью: оно может быть ограничено, даже прекращено в отношении отдельного субъекта, но такие случаи не являются и не могут быть системными, должны проходить в рамках особой процедуры и не должны подвергать сомнению базовый конституционный принцип признания и гарантированности права частной собственности.

Содержательные отличия конституционного права частной собственности от гражданско-правового права частной собственности проявляются, прежде всего, в предметном содержании конституционного права частной собственности: в провозглашении (декларировании) его существования, и в обозначении предметов данного права.

Кроме того, можно констатировать и наличие конституционных правоотношений по поводу частной собственности. Это, прежде всего, правоотношения, определяющие принципы функционирования экономической системы Российской Федерации (например, признание государством права частной собственности). Урегулированные нормами права данные отношения становятся экономической основой для осуществления иных фундаментальных прав и свобод человека.

5. Публичную собственность отличают от всех других форм собственности и целостно (внутриструктурно) объединяют два общих признака: во-первых, принадлежность публичному (властвующему) собственнику и, во-вторых, особое содержание права публичной собственности, отличающаяся от традиционной «триады» (права владения, пользования и распоряжения), господствующей в праве частной собственности. Говоря о содержании права частной собственности, мы, в первую очередь, понимаем под ним права (правомочия) собственника. В случае же с правом публичной собственности речь идет не о правомочиях, а о полномочиях (то есть и правах, и обязанностях) органов публичной власти в отношении публичной собственности. Таким образом, содержание права публичной собственности составляют полномочия органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности, принадлежащими государству, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами публичной собственности

6. Пределы реализации права собственности – это совокупность форм правомерного поведения (действий, бездействия) лица в отношении принадлежащего ему имущества.

Определение границ реализации права собственности позволяет определить общую грань, предел, максимально допустимую (конституцией) степень реализации права, то есть общие границы. В таком качестве пределы реализации права собственности, в рамках которых оперирует субъект права, – это границы сферы реализации тождественного права иного (формально равноправного ему) субъекта права (то есть индивидуальные интересы, интересы личности). Данные пределы реализации права являются различными формами проявления общественной потребности ограничения господства над вещами. Эта общественная потребность называется по-разному, однако, чаще всего в теории и практике встречаются такие понятия

как «общее благо», «общая польза» или «общественный интерес». Данный общественный интерес становится при этом юридической, более того, конституционно-правовой категорией, не совпадающей с понятием «публичный интерес»: последний может проявиться исключительно в актах волеизъявления государственной или муниципальной власти. Но преследование общественного интереса, удовлетворение потребностей общества (состоящего из индивидов) – это основная задача деятельности государства. В таком случае объективированный государством (субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) интерес становится публичным, не переставая быть общественным.

7. Конституционно установленным пределом реализации права собственности, являются : социальные цели, общества и государства. Часть 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное же государство исходит из такой концепции построения общества, которая базируется на принципах социальной справедливости, обеспечения благополучия граждан, солидарности и ответственности. Эти принципы должны быть положены и в основу всех правовых предписаний, в том числе, и определяющих границы реализации прав собственника. Сущностными характеристиками, определяющими пределы реализации этих прав, являются необходимость охраны труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Данные пределы реализации права должны распространяться как на частную, так и на публичную собственность, поскольку, с одной стороны, право частной собственности, несомненно, подлежит ограничению во имя социальных целей государства, а,с другой стороны, право публичной собственности также должно быть ограничено таким образом, чтобы публичная собственность использовалась для достижения целей социального государства.

8. Целями установления пределов реализации права собственности являются:

1) Общее благо, общий интерес и общественный интерес, проявляющийся через:

- социальную функцию собственности;

- публичное право на отчуждение собственности в административном порядке;

- публичное право на изъятие собственности (конфискацию, национализацию).

2) Индивидуальные интересы личности, права и законные интересы субъектов права.

3) Сохранение особых невосполнимых объектов права собственности – земли и природных ресурсов.

9. Ограничение права собственности – это общий по содержанию термин, охватывающий случаи изменения возможностей использования права, это юридический механизм соблюдения установленных пределов реализации права, и реализуется он, прежде всего, через возложение на собственников обязанностей и установление запретов. В этом общем (и, прежде всего, конституционно-правовом) смысле ограничение права собственности позволяет судить и о границах осуществления права собственности. Под ограничением права собственности следует понимать изменение его содержания в связи с реализацией иных (как аналогичных, так и других) прав субъектов права, к которому относится установление запретов и возложение тех или иных обязанностей на носителя права собственности в интересах третьих лиц, включая интересы государства и общества.

10.Возникающие противоречия между правами частных собственников и публичными потребностями общества, требующими ограничения прав частных собственников, решаются в пользу ограничений прав частных собственников, которые в современном государстве приобретают системный, сложный характер и без которых немыслимо осуществление социальных функций государства.

11.Народ как носитель суверенитета, является «опосредованным» (государством) «собственником» земли и природных ресурсов (используя терминологию частного права – бенефициаром). Публичная собственность (в том числе, земля и природные ресурсы) – это экономическая основа суверенитета государства (высшей властно-политической организации народа, общества), без которой невозможно обладать всей полнотой власти над территорией. Но праву публичной собственности противостоят

(естественные и неотъемлемые) права отдельных лиц (из которых и состоит народ), каждый из которых обладает частной собственностью. Возможность (и право) определения границ, баланса, точек соприкосновения и взаимоограничения этих прав, безусловно, остается за народом. И поэтому, как представляется, корректно в данном контексте говорить не об ограничении прав народа (все-таки «ограничение» в силу лексического смысла данного понятия предполагает некий внешний источник, его определяющий), а о самоограничении данного права. Именно посредством принятия конституции государства и вводятся такого рода самоограничения, проводится баланс между правом частной и правом публичной собственности. В отношении отдельных объектов права (земли и природных ресурсов) применяется не механизм внешнего ограничения права, а механизм его самооограничения, что обусловлено особым статусом собственника, которым выступает народ России и принимаемые им решения обусловлены ограничения собственной воли.

12. В случае наличия смешанной (прежде всего, частно-государственной) формы собственности конституционно-правовые процедуры установления ограничений прав собственника заключаются в том, что государство выявляет факт наличия частной доли в собственности (то есть устанавливает, что один из частных собственников владеет имуществом или правами на него в составе совместной собственности) и применяет частноправовые принципы регулирования (и корреспондирующие им ограничения) права собственности. Хотя наличие в общем составе собственности долей разных по природе собственников (а равно, наличие особых имущественных объектов, на которые должно распространяться прямое воздействие публичной власти), в ряде случаев приводит к установлению исключений из общего порядка.

13. Ограничения прав в отношении государственной собственности связаны, с одной стороны, с тем, что государственная власть осуществляется на разных уровнях, а владение собственностью публичными структурами должно носить целевой характер и соответствовать тем целям и задачам, ради которых созданы и функционируют соответствующие структуры публичной власти. С другой стороны, в ряде случаев публичная власть (и ее органы) должны выступать в качестве участника гражданского оборота, то есть на уровне, где базовым является принцип равноправия участников. Однако проблема состоит в том, что по природе своей (в силу присущих

регулятивных функций, наличия механизма принуждения и т.п.) с государством не в состоянии конкурировать ни один субъект частного права. В силу этого необходимы особые ограничения права публичной собственности, которые бы либо «уравняли» права публичных собственников с иными собственниками, либо вообще ограничили бы государство в возможности приобретения и использования той или иной собственности.

14. В системе публичной собственности конституционно-правовой механизм ограничения возможности реализации права является односторонним. Он распространяется исключительно на уровень субъектов Российской Федерации, собственность которых может «разграничиваться» путем ее передачи в федеральную или муниципальную собственность. Для федеральной государственной собственности формально предусмотрен такой же механизм «разграничения», однако его применение возможно исключительно при условии согласия органов публичной власти федерального уровня. Каких-либо способов принуждения федерального публичного собственника к «разграничению» имущества в пользу других уровней публичной власти не существует; и они (способы принуждения) не могут быть созданы в силу наличия суверенитета Российской Федерации.

В отношении муниципальной собственности законодатель предусмотрел целевой характер и «открытый» перечень объектов муниципального имущества, т.е. муниципальное имущество может быть перепрофилировано, что позволяет, по сути, избежать применения механизма «разграничения» публичной собственности.

Методологическая основа исследования. В основе данной работы лежит диалектический метод (общий философский подход, при котором каждое правовое явление рассматривается в развитии, в постоянном движении, а внутренними импульсами развития признаются противоречия разного уровня в рамках общей системы). Активно применяется принцип системного анализа пределов реализации и ограничений прав частной и публичной собственности. В качестве методологической основы примененного в ходе исследования системного подхода используется комплексный анализ проблем реализации и установления ограничений права собственности. В работе комплексно исследуются институты, существующие в рамках единой системы управления делами общества и государства в

сочетании с максимально полным изучением юридических, экономических, социальных, исторических и иных факторов, воздействующих на соотношение частной и публичной собственности в государстве. Условием применения системного подхода признается посылка о соблюдении требования соответствия форм и методов ограничения права собственности особенностям государственного устройства, экономической, социальной и иным сферам государственной политики, развитию форм прямой и представительной демократии. Системность методов связывается с тем, что проводимые исследования тесно увязываются с практикой, облекаются в форму инструментария, позволяющего познать реальные процессы и явления, формирующие пределы реализации и ограничения права собственности.

Системный подход в рамках диссертации дополняется функциональным. Применение последнего обусловлено необходимостью определения объема и структуры ограничений прав частной и публичной собственности, необходимых для осуществления разного рода взаимодействий в единой системе публичной власти и в системе частно-публичных взаимодействий. Функции системы являются отражением объективных закономерностей взаимодействия субъектов публичного и частного права. Эти функции отличаются определенной устойчивостью, стабильностью, поскольку в них воплощается постоянство, объективная обусловленность права собственности. Данный подход позволяет всесторонне оценить функциональные особенности как всей системы пределов реализации и ограничений права собственности в Российской Федерации в целом, так и отдельных форм.

В процессе исследования применялся и сравнительный метод, с помощью которого выявлялись основные тенденции развития ограничений права собственности на федеральном уровне, в различных субъектах Российской Федерации, в муниципальных образованиях и за рубежом.

Особое место в работе принадлежит историческому подходу, поскольку изучение особенностей возникновения и становления какой-либо системы позволяет лучше понимать и изучить ее современное состояние, а также более точно предсказать возможные варианты будущего развития событий.

Важное значение в ходе исследования придавалось научной обоснованности, последовательности и логичности анализа рассматриваемых

проблем. В основе этой работы лежит метод дедукции, т.е. движения «от общего – к частному». Сначала исследовались общие положения и закономерности того или иного вопроса, а затем – конкретные формы его проявления. Активно использовался также и метод индукции – «от конкретного к общему», который позволил на основе анализа отдельных проблем ограничения права собственности сделать общие выводы об особенностях процессов развития современной системы взаимоотношений публичных и частных собственников. Кроме того, в работе активно применялись такие методы исследования как социологический, формально-логический, структурный и другие.

При проведении диссертационного исследования был применен и метод юридического анализа. При изучении правовых норм диссертант также стремился применить иные частно-научные приемы исследования, что позволило выявить определенные закономерности и тенденции развития института ограничения права собственности, определить основные противоречия и возможные пути их разрешения.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. В рамках исследования использовались дореволюционные правовые акты и нормативные правовые акты советского периода российской истории. Особое значение в работе придается материалам практики, постановлениям и определениям Конституционного Суда Российской Федерации, решениям Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных судов по делам, связанным с вопросами ограничения права собственности, так как именно они позволяют оценить практическую применимость юридических конструкций, определяющих пределы реализации и ограничения права собственности.

Апробация результатов исследования. В процессе подготовки положения диссертации обсуждались на кафедре конституционного и муниципального права МГУ им М.В. Ломоносова.

Основные теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, были отражены в публикациях, подготовленных автором.

Сделанные в диссертации выводы использовались автором при подготовке проектов нормативных актов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Структура диссертации. Структура диссертационной работы обусловлена содержанием и целями исследования и включает введение, четыре главы, объединяющих десять параграфов, заключение и библиографию.

Глава 1. Конституционно-правовые основы права собственности

§1. Право собственности: основы регулирования и пределы реализации

1.1. Общие конституционно-правовые положения о праве собственности

Понятие "собственность" является одним из важнейших для современной организации общества и индивидуальной жизни. Без него не обходится ни бытовая лексика, ни экономическая, или философская, или правовая наука, равно как и иные сферы человеческого знания. В быту данный термин обычно характеризует отношение лица к той или иной вещи, а также статус данной вещи. В определенном смысле, пожалуй, можно утверждать, что любая вещь, принадлежащая индивиду, является продолжением личности, ее возможностей и способностей.

С экономической точки зрения собственность - это отношение, которое определяет возможности лица по использованию стоимостных параметров вещи. Например, добыча и переработка природных ресурсов лицом приводит к возникновению предметов потребления, во-первых, неразрывно связанных с отношением по поводу присвоения имущества, что означает невозможность присвоения этих же предметов другим лицом и, во-вторых, столь же непрерывно связанных с несением затрат на их содержание. То есть с экономических позиций собственность – это, с одной стороны, отношение, характеризующее ту или иную степень власти над вещью, но также, с другой стороны, - отношение по поводу несения бремени затрат, связанных с возникновением данной власти.

С философских позиций собственность чаще определяется через противопоставление субъектов-собственников и всех иных лиц, через проведение разграничения по линии «свое» и «чужое». Такого рода отношения требуют наличия субъектов, относящихся к вещам либо как к своим, либо как к чужим. Кроме того, в этом контексте важен и акцент на универсальном отношении к собственности (признании «моей» вещи «чужой» всеми остальными субъектами), признании господства

собственника над вещью и, своего рода, обязательство всех остальных субъектов не вмешиваться в это господство.

Вопрос о том, что такое собственность, несомненно, принадлежит к числу фундаментальных и в российской правовой деятельности. Понятие «собственность» в юридической науке восходит к использовавшемуся в римском праве термину «доминиум» (dominium - владение, лат.). Эта категория, конечно, трансформировалась с течением времени, и, в целом, современное право отражает все три вышеприведенных (бытовое, экономическое и философское) значения собственности и юридически их закрепляет. Наиболее всеобъемлющим (с правовых позиций) определением собственности на сегодняшний день является ее понимание как максимально полного права (осуществления власти) на свое имущество. По меткому выражению Г. Гегеля, собственность – это «наличное бытие свободной воли во внешних вещах»; то есть Гегель предлагает рассматривать собственность в качестве одновременно и позитивного, и негативного, и бесконечного определения вещи волей.[48] К пониманию собственности через свободную волю пришел и Б. Н. Чичерин, который указывал, что хотя воля собственника и свободна, но границы этой свободы полагаются таковой же свободой других.[49]

В современной юридической науке наиболее распространено определение собственности через общественные отношения особого рода. Совокупность отношений отдельных индивидов, групп людей, их «ассоциаций» (в самом широком смысле: государство, например, в этом контексте также понимается как особого рода «ассоциация») по поводу принадлежащих им предметов, характеризующих распределение вещей (элементов материального богатства общества) между различными субъектами и составляет собственность. При этом сами предметы материального мира, принадлежащие указанному субъекту (называемому собственником) являются объектами собственности (другой общеупотребительный термин – «имущество» лица). Конституционно-правовое закрепление данных отношений обретает форму права собственности, поскольку определяет порядок действий лиц по присвоению предметов материального мира. Законодателем вводятся правовые нормы и их посредством определяются границы допустимых действий лиц по

[48] Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 60, 101.
[49] Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб.РХГА. 2005. С. 82.

владению, пользованию и распоряжению присвоенным (полученным) имуществом. Совокупность всех указанных норм составляет институт права собственности, в основе которого лежат системные конституционные принципы. А урегулированные законом возможности собственника совершать по своему усмотрению любые действия, не противоречащие закону (в отношении принадлежащего ему имущества) составляют правомочия собственника: право владения, пользования и распоряжения. Право владения – это возможность иметь имущество, право пользования – возможность получать от имущества пользу, использовать, а право распоряжения – это возможность определять судьбу имущества.

Право на собственность как право индивидуума (лица) – это одно из фундаментальных прав человека. Оно отражено в целом ряде международных документов. Так, Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года[50] (изменен положениями Протокола № 11[51]) в статье первой провозгласил фундаментальный принцип защиты собственности, в соответствии с которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Однако, особо отмечается в данном международном документе, данные положения никаким образом не ограничивают (не умаляют) право государства обеспечивать выполнение законов, необходимых для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (в том числе, например, для уплаты налогов, сборов или штрафов). Кроме того, для решения стоящих перед ними задач и государство, и составляющие его территориальные субъекты также имеют право на обладание необходимым имуществом, и в этом контексте возникает право собственности государства, право собственности субъекта федерации, право собственности муниципального образования.

Важно также обратить внимание на то, что в редакции на русском языке Протокол (его официальный перевод) указывает на интересы именно общества, хотя в оригинале эта норма сформулирована несколько иначе: «Nooneshallbedeprivedofhispossessionsexceptinthe**publicinterest**andsubjecttothec

[50] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№ 20. Ст. 2143.
[51] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№ 44. Ст. 5400.

onditionsprovidedforbylawandbythegeneralprinciplesofinternationallaw». То есть дословный перевод термина звучит как «**публичный интерес**», и это явное несовпадение терминологии – вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

Право собственности прямо закреплено в Конституции Российской Федерации – в целом ряде ее норм. Уже в основах конституционного строя, в ст. 8 мы находим открытый перечень видов собственности (частная, государственная, муниципальная и иная), обладающих равным признанием и защитой со стороны государства. И данная конституционная формула (не об установлении, не о введении, а именно о признании, о защите со стороны государства), по сути, позволяет сделать вывод о присутствии в российской Конституции доктрины естественного права и о признании в качестве последнего (то есть естественного) права собственности. Целый ряд исследователей разделяет позицию о естественном характере права собственности: «Мы убеждены в том, что и право собственности может быть признано одним из естественных и неотъемлемых прав человека».[52]Как отмечает В.И. Крусс, «соответствующие представления, восходящие к философии естественных прав человека, впервые получили позитивистское закрепление в национальных конституциях и международных актах только после Второй мировой войны, когда, как сказано в преамбуле Устава ООН 1945 г., народы Объединенных Наций «преисполнились решимости утвердить веру в основные права человека».[53]

В связи с этим уместно отметить, что еще в Декларации прав человека и гражданина 1793 г. естественный характер права собственности был отражен совершенно четко и недвусмысленно: "Целью общества является общее счастье. Правительство установлено, чтобы обеспечить человеку пользование его естественными и неотъемлемыми правами. Эти права суть: равенство, свобода, безопасность, собственность».[54]

С точки зрения создателей Декларации право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла. Оно должно реализовываться таким образом, что каждый может предоставлять по договору свои услуги и свое

[52] Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М. ЮРКОМПАНИ. 2011. С. 36.

[53] Цит. по: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотренное / под ред. В.Д. Зорькина. М., Норма-Инфра-М. 2011. С. 184.

[54] Цит. по: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII - XIX вв.: Сборник документов / Под ред. П.Н. Галанзы. М.: Госюриздат, 1957. С. 330.

время, но не может ни продаваться, ни быть проданным: его личность не есть отчуждаемая собственность. Более того, никто не может быть лишен ни малейшей части своей собственности без его согласия, кроме случаев, когда этого требует установленная законом необходимость. И ни один налог не может быть установлен иначе как в интересах общей пользы. Все граждане имеют право участвовать в установлении обложения, наблюдать за расходованием поступлений и требовать в них отчета. Характеризуя, по сути, именно эти положения, которые потом позднее были включены Декларацию, автор общей теории конституционного права Л. Дюги отмечал: "В 1789 г., когда провозглашали принцип равенства, хотели особенно подтвердить лишь то, что личность и собственность всех граждан должны быть охраняемы законом одинаковым образом и с одинаковой силой, а не то, будто все граждане имеют одинаковые социальные прерогативы... Таким образом, всякий человек имеет право сделаться собственником; но все люди не имеют права обладать одинаковым количеством богатства, ибо если приобретение богатства есть результат труда, то не все люди имеют одинаковую способность, одинаковую ловкость и не производят одинакового количества богатства. Но все собственники, мелкие и крупные, должны быть охраняемы законом совершенно одинаковым образом и с одинаковой энергией".[55]

С тех пор доктрина существенно трансформировалась; по общераспространенной в настоящее время точке зрения некорректно рассматривать право собственности исключительно с позиций определения правомочий частного собственника. Вполне допустима и требует решения постановка вопроса и об особенностях государственно-правовой природы права собственности: является ли оно естественным или позитивным. Каждое государство реализует и в конституции, и в законодательстве, и на практике ту или иную экономическую модель, и в рамках этой модели первоочередное место занимает решение вопроса о том, кто, как и при каких условиях вправе создавать, изменять или прекращать общественные отношения по поводу присвоения тех или иных вещей. А в этом контексте государство неизбежно для защиты своих основ вынуждено будет право собственности ограничивать. Поэтому с этих позиций данное право нельзя не признать позитивным, то есть возникающим и существующим по воле государства. Что же касается формулы «признается и защищается», то в ней,

[55] Цит. по: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. проф. З.М. Черниловского. М., 1994. С. 245.

скорее, нашло отражение «осознание» государством социальной ценности данного права, обеспечивающего, по сути, реализацию многих других основных прав и свобод человека, позволяющего всем субъектам права иметь (пользоваться и распоряжаться) имуществом, создающего предпосылки к объединению общества, индивидов и государства, развитию государства как целого. Государство при этом недвусмысленно подчеркивает, что принимает на себя обязательства по обеспечению всех необходимых условий для развития в пределах своей юрисдикции данного важнейшего института. Таким образом, конституционная формула права собственности в реальности заключает в себе определенные противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения его природы: «признавая», постулируя «естественность» права собственности Конституция, вместе с тем, исходит и из того, что государство законодательно определяет границы осуществления данного права, пределы его реализации иограничения. По сути, тем самым создается два «слоя» регулирования – конституционный («признание», «естественность») и законодательный («позитивность», регулирование).

Между тем, во многих странах регулирование права собственности в конституционном законодательстве, в отличие от российской модели, носит далеко не столь лаконичный характер. И это не случайно: как справедливо отмечено учеными, в конституциях вполне возможно (по сути, даже необходимо) закрепление принципиальных взаимосвязей экономической сути собственности и правовой формы ее осуществления. Недаром конституции многих государств пытаются отразить эти взаимосвязи, например, в закреплении социального назначения собственности, роли общественных форм собственности в общественном развитии.[56] Так, в одной из первых статей Конституции Уругвая содержится указание на особый статус такого вида собственности, как собственность Католической церкви, несмотря на конституционное закрепление светского характера государства и прямые конституционные нормы, запрещающие государству поддерживать какую-либо религию. Особым образом в Конституции этой страны урегулированы и условия экспроприации собственности.[57]

[56] Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец. 2004. С. 22.

[57] См.: Сороковая Е.А. Институт права собственности в конституциях стран Латинской Америки // Юридический мир. 2009. № 12. С. 64-66.

В Конституции Республики Чили говорится о свободе приобретения в (частную) собственность любого имущества, кроме того, которое по своему характеру стало принадлежностью всех, или того, которое должно принадлежать государству в целом, и закон закрепляет это именно таким образом. Конституция Республики Чили также предусматривает ограничение права собственности, включая и ограничение отдельных правомочий – по владению, пользования и распоряжению – при условии, что такое ограничение осуществляется в общественных интересах.[58]

Тем не менее, несмотря на всю краткость формулировок Конституции Российской Федерации, они являются фундаментом, с одной стороны, для развития целого ряда отраслей права: гражданского, коммерческого предпринимательского и др., а с другой, - именно на них основана весьма большая группа норм конституционного права, регулирующая совокупность общественных отношений в сфере организации экономики. И это неудивительно: конституционные принципы построения власти в государстве тесно связаны с экономическими основами его существования. Государственная власть, ее субъекты всегда вынуждены проводить ту или иную экономическую политику, создавать, изменять, улучшать или, наоборот, отягчать условия экономической деятельности тех или иных субъектов (например, мелких собственников, средних, или крупных, корпораций или государственных компаний, муниципальных предприятий и т.п.). Более того, современные ценности и идеалы общественного устройства неразрывно связаны с экономическим благополучием, процветанием общества, развитием, прогрессом. Не случайно отдельные исследователи прямо пишут о том, что «конституционализм, справедливость и экономическая система общества являются взаимосвязанными и взаимообусловленными понятиями».[59] Поэтому любая конституция провозглашает ту или иную экономическую модель, в основе которой лежат не только формы собственности, но и условия ограничения права собственности. Так, например, политическая система СССР опиралась на фундамент в виде советской экономики, особенности которой состояли в доминировании государственной собственности, планировании, государственном управлении и распределении собственности, запрете

[58] Там же.
[59] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 12.

(абсолютном ограничении) частной собственности, непризнании муниципальной собственности как формы собственности и т.д.

Конституция Российской Федерации не только провозглашает частную собственность как одну из основ (по распространенному мнению – даже доминирующих основ) конституционного строя Российской Федерации, но и последовательно включает возможность обладания ею в число основных прав и свобод человека: согласно части 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. При этом в Конституции России особо оговаривается, что право частной собственности охраняется законом и 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. Следует еще раз обратить на разницу в терминологии – принудительное отчуждение в российской Конституции связано с весьма «узким» понятием - «государственные нужды» (а не с такими распространёнными в западных конституциях общими терминами как «публичный интерес», «общественный интерес» и т.п.). В связи с этим отдельного рассмотрения требуют вопросы об изъятии имущества в публичных интересах, о том, можно ли принудительно изымать имущество для иных «негосударственных», а, например, «муниципальных нужд» в виду императивности приведенной конституционной формулировки.

Наиболее важные объекты собственности особо указаны в Конституции Российской Федерации – это, во-первых, земля и, во-вторых, природные ресурсы. Очевидно, что как первый объект, так и второй возникли вне зависимости от воли или воздействия человека, поэтому в доктрине до сих пор периодически поднимается весьма дискуссионный вопрос: а должно ли государство признавать возможность принадлежности этих объектов частным лицам (у этой проблемы есть и «обратная сторона»: должно ли именно государство владеть наиболее ценной собственностью). Особенно учитывая тот факт, что количество (качество) и экономическая полезность этих объектов носят ограниченный характер, поскольку полезные свойства земли и большинство природных ресурсов не возобновляемы (исчерпаемы). Многие исследователи справедливо указывают на тот факт, что нормы части 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации о том, что земля

и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, сформулированы нечетко, расплывчато и весьма декларативно.[60] И действительно, используются кем? О каких народах идет речь? Есть ли разница в этом случае (применительно к использованию природных ресурсов) между субъектами Российской Федерации, образованными по национальному и по территориальному критериям, несмотря на формально провозглашенный в ст. 5 Конституции Российской Федерации принцип равенства субъектов Российской Федерации в отношениях с Российской Федерации и между собой? Как определить, какие именно народы проживают на территории, содержащей природные ресурсы? Можно ли считать одного или нескольких представителей частью (представителем) такого народа, имеющего право на доступ к природным ресурсам? Ни на один этот вопрос Конституция Российской Федерации не дает ответа, более того, к сожалению, данные нормы порождают противоречия, связанные непосредственно с правом собственности на названные объекты.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, направленные на толкование, уточнение данных норм, также, к сожалению, не разрешают данную правовую проблему. Конституционный Суд указал, что «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 обусловливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей».[61] То есть Конституционный

[60] См.: Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М. 1996. С. 26.

[61] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23. 04. 2004 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004.№ 18. Ст. 1833.

Суд сводит конституционную формулировку к требованиям, к определению обязанностей субъектов в отношении земли и природных ресурсов, но оставляет открытым вопрос о правах.

И главный из них: можно ли считать, что народы, право на осуществление государственности которых воплощено в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обладают правом собственности на землю и природные ресурсы? Как мы помним, Федеративный договор от 31 марта 1992 года (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации[62]) давал утвердительный ответ на этот вопрос. Часть 3 ст. III Федеративного договора установила, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются **достоянием (собственностью)** народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов. То есть Федеративный договор исходил из принципа разграничения собственности на природный ресурсы на основе «взаимных договоренностей» Российской Федерации и ее субъектов.

При этом согласно абз. 3 части 1 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между

[62] Федеративный договор. Документы. Комментарий. М. 1994.

федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации - действуют положения Конституции Российской Федерации.

Но проблема в том, что российская Конституция прямо не решает вопрос о собственности на землю и (другие) природные ресурсы. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу выглядит крайне неубедительной: исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации, полагает Конституционный Суд, 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.[63] Но в названных статьях Конституции России нет предписаний такого рода. Приводимые конституционные формулировки крайне расплывчаты, нечетки, по сути, не отвечают правилам юридической техники: действительно, если указать (как это сделано в части 2 ст. 9 Конституции), что «земля и другие природные ресурсы **могут** (выделено автором – АС) находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», то это означает не только создать «пустую», не порождающую правовых последствий норму, но, более того, это серьезно усложняет дальнейшее развитие отношений в сфере присвоения земли и природных ресурсов. Очевидно, что в рамках приводимой конституционной логики земля и другие природные ресурсы могут находиться, а могут и не находиться в той или иной форме собственности. И кто должен решать данный вопрос – неясно – ведь государство, если исходить из формулировок Конституции Российской Федерации, ровно такой же участник отношений присвоения, как и субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, частные, коллективные

[63] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23. 04. 2004 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.

собственники и пр. – это подтверждается положениями п. «в» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал свою правовую позицию (которая подробно будет проанализирована в дальнейших разделах работы), заключающуюся в том, гарантированность охраны и использования земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит (только) субъектам Российской Федерации.[64] С этим трудно не согласиться, но обращает на себя внимание явно просматривающаяся подмена понятий: «всенародный» и «народов, проживающих на соответствующей территории» - это термины, не совпадающие по объему. Конституционный Суд явно расширил конституционную формулировку и тем самым создал правовые возможности для ограничения права государственной собственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Ряд исследователей в связи с этим указывает на то, что приведенные нормы Федеративного договора противоречат Конституции Российской Федерации и не должны применяться. А сама часть 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации должна трактоваться как обязанность органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц по рациональному и эффективному использованию земли и других природных ресурсов; их охране от нерационального использования, порчи, заражения; восстановлению и улучшению возобновляемых природных ресурсов и экономному расходованию не возобновляемых. Все это должно осуществляться в интересах каждого землевладельца и природопользователя, а также в интересах многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов, с учетом обеспечения прав будущих поколений. При этом в определенных законом случаях необходимы

[64] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. N 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" // Собрание законодательстваРоссийской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

некоторые ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими (социальными, экономическими, экологическими, градостроительными, технологическими и др.) интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения.[65] С этим утверждением сложно согласиться: по сути, все приводимые выводы и комментарии связаны исключительно с нормой об охране земли и природных ресурсов. За рамками данной формулировки остается проблема использования данных объектов и проблема субъектов такого использования. Прямого ответа на вопрос о субъектах исследуемые нормы не содержат, но, исходя из того, что в них прямо названы «народы, проживающие на соответствующей территории», вполне логично предположить, что такое право (а право пользования – это одно из правомочий собственника) должно принадлежать именно им. Но тогда вполне резонно предположить также и то, что право собственности может быть закреплено только за «всеми народами» (исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации – а «все народы», очевидно, представляет у нас только государство, то есть Российская Федерация), а не за теми, которые «проживают на соответствующей территории» (несмотря на прямое предписание Конституции Российской Федерации). То есть собственность на землю и природные ресурсы не должна быть разграничена, она должна быть сосредоточена на федеральном уровне. Но на практике, как мы видим, этого не происходит; наоборот, собственность на землю и природные ресурсы разграничивается между государством и его субъектами, и в данном контексте, таким образом, вполне можно утверждать, что речь идет об ограничении (возможно, более корректно говорить о «самоограничении») права государственной собственности на федеральном уровне.

Особого внимания требует введенное относительно недавно в нашей стране (вместе с Конституцией 1993 года) право муниципальной собственности. Конституция Российской Федерации четко и последовательно отделила муниципальную собственность от собственности государственной. Муниципальная собственность – это одна из наиболее

[65] См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий" / под ред. Ю.А. Дмитриева. М. Юстицинформ. 2007. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 124.

существенных составляющих экономической основы местного самоуправления: данный вывод следует не столько из норм Конституции Российской Федерации, так как Конституция в данном случае ограничилась весьма общим положением - согласно части 1 ст. 130 местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Но, прежде всего, это следует из положений ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 25декабря 2012 года)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".[66] Муниципальная собственность (имущество, находящееся в собственности муниципальных образований) служит источником пополнения местных финансов, либо, наоборот, статьей расхода в местном бюджете. Очевидно, что самостоятельность органов самоуправления должна опираться на экономическую основу в виде земли и природных ресурсов, муниципальных предприятий, иных объектов местного хозяйства, создающих источники местных доходов. Наличие муниципальной собственности – это неотъемлемый признак муниципального образования, именно муниципальная собственность обеспечивает самостоятельность муниципальных образований.

Право муниципальной собственности имеет важнейшее значение для организации и деятельности местного самоуправления. О первостепенной роли, которую играет этот институт в государстве, говорит уже то, что, как было отмечено выше, в Конституции Российской Федерации нормы о собственности включены в первую главу, т.е. отнесены к основам конституционного строя. В части 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации указывается, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Правовое регулирование отношений собственности – важнейший инструмент организации местного самоуправления. На федеральном уровне оно осуществляется в рамках конституционного законодательства (в частности, упомянутыми положениями Конституции Российской Федерации, актами, разграничивающими собственность) и нормами гражданского законодательства, прежде всего, Гражданского кодекса Российской Федерации.

[66] Собрание законодательства Российской Федерации.2003.№ 40. Ст. 3822.

Как справедливо было отмечено В.А. Щепачевым, «в целом современная ситуация в сфере развития отношений публичной собственности характеризуется в основном уже состоявшимся к настоящему времени и продолжающимся формальным разделом имущества между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. При этом сохраняются значительные экономически не оправданные различия между субъектами Федерации по доле отдельных видов публичной собственности».[67] Кроме того, как показывают исследования, такого же рода диспропорции существуют и на уровне муниципальных образований. Для решения этой проблемы специалисты предлагают четко определить функции местной публичной власти и, как следствие, четкое нормативное определение тех видов, имущества, собственником которых является муниципальное образование.[68]

Но и право муниципальной собственности в целом ряде случаев (которые будут подробно исследованы ниже) ограничивается государством. В теории муниципального права ученые выделяют два способа формирования муниципальной собственности: гражданско-правовой и административный.[69] Гражданско-правовой способ возникновения права муниципальной собственности регламентируется положениями Гражданского кодекса Российской Федерации.[70] Так, согласно части 1 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. И на возникновение права муниципальной собственности в этом случае распространяются все те ограничения, которые установлены нормами гражданского законодательства (подробно они будут рассмотрены в последующих разделах диссертационного исследования).

Административно-правовой способ формирования муниципальной собственности, под которым понимается передача, перевод объектов из

[67] Щепачев В.А. Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004. С. 141-142.

[68] Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. Статут. 2007. С. 334-335.

[69] См.: Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. М. Юрайт. 2011.

[70] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. от 06 декабря 2011 г.). Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

государственной собственности в муниципальную на основе решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, также крайне важен для формирования материальных основ местного самоуправления. И он также обусловлен целым рядом ограничений права муниципальной собственности. Так, находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться только в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации.

Таким образом, право собственности и его важнейшие объекты – земля и природные ресурсы – нашли свое отражение в основах конституционного строя Российской Федерации, и, несмотря на «лаконичность», порой нечеткость и неоднозначность соответствующих конституционных формулировок, анализ приведенных норм Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, направленных на их понимание, приводит к выводу о том, что право собственности (несмотря на признание его «естественного» характера в нормах Конституции Российской Федерации) является также и позитивным и, в связи с этим, объем правомочий собственника регулируется государством. В Конституции Российской Федерации названы основные собственники – государственный, муниципальный и частный, – но права на собственность каждого их них должны быть ограничены государством, во-первых, в связи с необходимостью обеспечения ряда государственных интересов, но также, (и это, во-вторых), в целях обеспечения защиты интересов других собственников. Степень и формы указанных ограничений зависят от целого ряда условий и факторов, которые детально будут рассмотрены далее.

1.2. Право частной собственности: конституционные характеристики

На ранних этапах становления правовых систем формального различия между формами собственности, по сути, не проводилось, и собственность ассоциировалась с непосредственным обладанием (владением) вещью – не случайно, как уже отмечалось, именно римское понятие «владение» (лат.,

dominium) означало собственность вообще, то есть как государственную, так и частную; эти понятия, как видно, в римском праве вообще не различались. Собственно термин "частный" (*private - англ., privee - фр., privat - нем.*) появился в середине XVI века как характеристика экономической (хозяйственной) деятельности индивида, в отличие от деятельности публичных структур. В связи с этим широко распространено мнение, что возникновение понятия «частная собственность» стало результатом противопоставления «нового» экономического уклада (основанного на собственности отдельных лиц, прежде всего, на средства производства) «прежнему», основанному на государственной (или квазигосударственной) организации экономики. Е.А. Суханов по этому поводу пишет: «Необходимо отметить, что само понятие собственности и права собственности в российском праве появилось лишь во времена Екатерины II, во второй половине XVIII века, и то лишь для дворян, в виде особой милости. Для всего остального населения оно впервые было признано еще позднее, лишь в 60-е годы XIX века. Однако частная собственность и частное право в России существовало весьма недолго – до начала 20-х годов XX века. … Таким образом, период признания частного права и частной собственности был весьма кратким – всего около 50 лет».[71]

В советский период развития нашего общества экономическая система СССР базировалась на принципе отрицания частной собственности (то есть, именно невозможности нахождения средств производства в частных руках). Кроме того, как справедливо указывают исследователи, «поскольку термин «частная собственность» ассоциировался с эксплуатацией наемного труда, а целью социалистических преобразований было объявлено уничтожение эксплуатации человека человеком, он к этому времени уже не использовался в большинстве конституций».[72] Поэтому вместо «частной собственности» для характеристики принадлежности имущества тому или иному индивиду использовался термин «личная собственность».

В настоящее время право частной собственности закреплено в Конституции Российской Федерации. Уже в основах конституционного строя – в части 2 ст. 8 Конституции России – мы находим указание на то, что в

[71] Суханов Е.А. Право собственности в современной России / Сб. материалов международной научной конференции «Собственность в XX столетии (социально-экономические, политические и правовые аспекты)».М. РОССПЭН. 2001. С. 769.

[72] Андреева Г.Н. Объекты права собственности в конституциях зарубежных стран: ретроспективный взгляд. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2.

Российской Федерации частная собственность прямо признается и защищается равным образом с государственной, муниципальной и иными формами собственности. Развитие данной нормы мы находим во многих законодательных актах Российской Федерации, прежде всего, в области гражданского права: так, согласно пункту 4 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации права всех собственников защищаются равным образом. По мнению Г.А. Гаджиева, эти положения формируют «нормативное содержание конституционного принципа неприкосновенности собственности, содержание которого, к сожалению, пока в полной мере не выявлено ни наукой, ни практикой».[73] Как представляется, достаточно полно выявить содержание данного принципа можно только в том случае, если четко и последовательно определить пределы реализации и ограничения права частной собственности в интересах государства и других субъектов права, равно как и пределы реализации и ограничения права публичной собственности.

Весьма примечательно то, что первое место в конституционном перечне – в ст. 8 Конституции Российской Федерации – заняла именно частная собственность, недвусмысленно подчеркивая либеральный характер российского государства. По мнению В.Д. Мазаева, это и ряд других положений Конституции Российской Федерации (например, часть 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации, допускающая частную собственность на землю и другие природные ресурсы – то есть объекты, которые, как правило, относятся к национальному достоянию всего общества) показывают приоритетность именно института частной собственности в конституционном перечне форм собственности.[74]

Однако данный принцип остается лишь декларацией, если его не наполнить конкретным правовым содержанием. Как совершенно справедливо отмечают исследователи, трактовка данного принципа в каждый конкретный исторический момент развития государства и общества зависит от тех или иных представлений, и их изменение «приводит в динамичное состояние правовое регулирование отношений собственности».[75] К сожалению, в нашем государстве динамика эта порой бывает настолько

[73] Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности. Журнал российского права. 2006. С. 31-32.

[74] Мазаев В.Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение. Журнал российского права. 2008. № 12.

[75] Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности. Журнал российского права, 2006. № 12. С. 34.

стремительна, что она не всегда позитивно отражается на стабильности данного фундаментального права. Так, хрестоматийным стал пример, касающийся соотношения права собственности (всей совокупности правомочий) собственника жилья и прав на это жилье членов семьи предыдущего собственника. В 2004 году целый ряд изменений действующего законодательства привел сначала практически к полному отказу государства от защиты права пользования жильем указанных лиц (членов семьи предыдущего собственника), а затем, наоборот, к последовательному обеспечению этих гарантий (в ущерб интересов нового собственника жилья). При этом как признаваемое Конституцией Российской Федерации право частной собственности, так и гарантируемое российской же Конституцией право на жилище, в своем исходном (конституционном) значении остались неизменными; однако, как видно, содержание права применительно к конкретным субъектам существенно изменялось.

В связи с этим видный российский правовед, судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев совершенно справедливо задается вопросом: «что это – энтропия, влекущая спонтанное развитие законодательства, или оправданное экспериментирование?».[76] И дает такой ответ на данный вопрос: «Безусловно, определенные изменения в институте права собственности неизбежны, но они должны носить не спонтанный или конъюнктурный характер, а опираться на объективные правовые принципы правового регулирования отношений собственности, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации».[77]

Ключевая статья Конституции Российской Федерации, закрепляющая формально-юридическое отношение государства к праву частной собственности – это статья 35, в которой содержится развернутая характеристика данного права как субъективного, то есть определяющего меру возможного поведения управомоченного лица (по нашему мнению, данное **субъективное «право собственности**» следует отличать от **«права на собственность»**, речь о котором пойдет ниже). Часть 1 ст. 35, по сути, еще раз провозглашает особую защиту права частной собственности (воспроизводя положения ст. 8 Конституции Российской Федерации) и указывает на то, что право частной собственности охраняется законом. В

[76] Там же.
[77] Там же.

развитие данного конституционного положения была принята целая система норм, гарантирующих указанную систему отношений. Это положение дополняется частью 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой вышеуказанное право принадлежит каждому, то есть право на защиту частной собственности имеют не только граждане, но и иностранцы, и лица без гражданства (дальнейшее развитие данного института – гарантии защиты права частной собственности юридических лиц, как российских, так и иностранных).Однако очевидна и неполнота приводимой конституционной формулировки: «каждый вправе иметь имущество в собственности», - такой подход гарантирует право на обладание только одним из объектов собственности – имуществом, в то время как существует и целый ряд иных объектов – имущественные права, например.

Конституция Российской Федерации не связывает обладание имуществом с какими-либо условиями или цензами, и, таким образом, возникает вопрос, можно ли считать, что данное право неотчуждаемо и принадлежит каждому от рождения? Согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации дело обстоит именно так: основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Но является ли право собственности одним из основных прав? Конституция Российской Федерации, как известно, не определяет в своих положениях, являются ли те или иные права «основными» или нет, однако совокупность всех рассмотренных отношений, связанных с правом собственности, формальное закрепление данного права как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, безусловно, позволяют сделать такой вывод.

С другой стороны, вопрос о неотчуждаемости права собственности требует отдельного рассмотрения: в общем случае, ответ, конечно, также утвердителен, но есть и целый ряд исключений (ограничений), которые будут подробно рассмотрены ниже.При этом невозможно согласиться с позицией отдельных исследователей, полагающих, что «право частной собственности - это право гражданина. На наш взгляд, неотчуждаемость этого права следует понимать как необходимый элемент правоспособности гражданина, как невозможность вообще лишать гражданина права иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».[78] Безусловно, право

[78] Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). М. Волтерс Клувер. 2007. С. 39.

частной собственности и гражданство (за отдельными исключениями, такими, как право собственности на землю) не имеют прямой связи: данное право принадлежит каждому индивиду, каждому физическому лицу и защищается (или ограничивается), как правило, в равной степени, вне зависимости от ценза гражданства.

Конституция Российской Федерации предлагает классическую (гражданско-правовую) «триаду» правомочий собственника: каждый вправе владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. И это положение получает дальнейшее развитие применительно к важнейшим объектам права собственности: земле и природным ресурсам. Согласно части 1 ст. 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. При этом в соответствии с частью 2 ст. 36 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. По мнению исследователей, данные нормы ст. 36 напрямую связаны с положениями ст. 9 Конституции Российской Федерации: «Не случайно в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предусмотрено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это положение Конституции РФ применяется независимо от того, находятся ли земля и другие природные ресурсы в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Следовательно, признак национального достояния присутствует во всех формах права собственности на землю и другие природные ресурсы, и он должен учитываться в судебной практике. При столкновении частных и общенациональных интересов споры должны разрешаться в пользу последних».[79] Со столь однозначным выводом трудно согласиться. Безусловно, существует вопрос: до какой степени можно ограничить эти частные интересы в пользу общенациональных. К примеру, национальным интересам соответствует извлечение доходов из континентального шельфа и их распределение между жителями той страны, которой принадлежит шельф. Однако извлечение природных ресурсов из шельфа – технологически весьма сложный и финансово затратный процесс. И редкое государство может позволить себе финансировать эту

[79] Андреев В.К. Указ соч. С. 21.

деятельностьв полном объеме. Так не разумнее ли привлечь частный капитал, например, крупные зарубежные компании для этой работы? Но ни одна компания не примет участие в проекте такого рода, если не будет гарантий права частной собственности – именно механизмов ее защиты в случае столкновения частных интересов и общенациональных. Можно, конечно, рассчитывать, что через десятилетия появятся достаточно недорогие технологии эксплуатации шельфа, но произойдет это или нет, неизвестно, а развитие страны замедлится.

Поэтому следует сделать вывод о том, что общенациональные интересы должны иметь приоритет перед частными лишь в тех случаях, когда это жизненно необходимо, когда возникает ситуация, создающая угрозу существования данной нации, например, военные действия, стихийные бедствия и другие чрезвычайные события или явления. Но ни при каких обстоятельствах на результат рассмотрения такого спора не должны влиять экономические оценки, получаемые или упускаемые выгоды и т.п. Конечно, возможны ситуации, связанные с тем, что реализация (или невозможность реализации) права частной собственности затрагивает интересы большого круга людей, всего населения, народа. В таких случаях определенные ограничения данного права целесообразны и допустимы, но и они, как будет показано, имеют определенные рамки.

Право частной собственности регулируется в наибольшей степени нормами гражданского права. Однако та совокупность правовых норм, которую содержит Конституция Российской Федерации в отношении права частной собственности, также является весьма значимой, более того, ряд ученых предлагает разграничивать соответствующие категории, отделяя от права собственности в гражданско-правовом смысле так называемое «субъективное конституционное право собственности».[80] При этом содержание конституционного субъективного права собственности трактуется ими шире, чем понятие субъективного гражданского права собственности. В поддержку данного тезиса Г.А. Гаджиев приводит следующие аргументы.

Конституционное право собственности имеет следующие отличия от субъективного гражданского права собственности:

[80] См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 62.

1. Моменты возникновения и прекращения субъективного конституционного права не совпадают с моментами возникновения и прекращения субъективного гражданского права частной собственности.

2. Возможность путем компенсации посильно восстановить прежнее положение (в случае если государство лишило собственника его имущества).

3. Конституционное право частной собственности, по существу, обеспечивает существование целого ряда других конституционных прав, создавая условия для их реализации.[81]

Эти аргументы являются далеко не бесспорными. Так, очевидно, что трудно будет найти различия, связанные с моментами возникновения субъективного конституционного права собственности и субъективного гражданского права частной собственности: существует единый перечень оснований возникновения права собственности. Равным образом и прекращение права собственности вряд ли может прекратиться неодновременно в конституционно-правовом и гражданско-правовом смыслах: собственник лишается всех своих правомочий – которые одинаково закреплены и в конституции, и в актах гражданского законодательства – и поэтому, если на основании конституционных норм и (или) через систему конституционного правосудия он впоследствии добивается восстановления утраченного права собственности, то речь в данном случае идет, как представляется, именно о восстановлении права (повторного обретения права частной собственности), а не его сохранении в конституционном смысле и, при этом, в отсутствие его же в смысле гражданско-правовом.

Возможность получения компенсации также совершенно равным образом характеризует и «конституционное» и «гражданско-правовое» право собственности, не делая в данном случае совершенно никаких различий: природа данной компенсации имеет, как представляется, и гражданско-правовое, и конституционно-правовое значение, поскольку направлена она и на восстановление нарушенного или утраченного права, и на адекватное материальное возмещение имущественных потерь.

Наконец, обеспечение реализации других конституционных прав и свобод – это, безусловно, крайне важно, но и в данном случае сложно обнаружить отличия от «гражданско-правового» права частной собственности. В данном случае в связи с особой важностью института мы видим его закрепление в акте высшей юридической силы государства – но в

[81] Там же. С. 65.

Конституции Российской Федерации закреплены и многие другие институты: финансового права, уголовного, административного и т.д., но это ведь не создает различий в понимании (определении), к примеру, «конституционно-правовой» и «финансово-правовой» (или «налогово-правовой») обязанности платить законно установленные налоги и сборы.

По мнению В.И. Крусса, в России право частной собственности закреплено в качестве конституционного права человека и гражданина, которым можно пользоваться как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 1 и 2 ст. 35 Конституции). Данное право отличает от других основных полномочий ряд уникальных свойств. Например, будучи (как и прочие) неотчуждаемым, оно существует и беспредметным образом. Предметность праву собственности придает имущество. В частной собственности может находиться любое имущество, за исключением тех видов, в отношении которых установлены законные ограничения (ст. 213 ГК РФ). Но даже тот, у кого нет имущества (ситуация вполне и многообразно моделируемая), обладает тем же самым конституционным правом частной собственности. Он не может пользоваться им во всем объеме содержательной полноты "здесь и сейчас", но у него есть решающее конституционное основание для того, чтобы получать права собственности на конкретные объекты и затем владеть, пользоваться и распоряжаться тем или иным имуществом. Помимо самого основного права полноту возможности правопользования обеспечивает и конституционная правосубъектность, включающая неотъемлемую принадлежность иных основных прав и свобод (ч. 1 и 2 ст. 17 Конституции). Любые блага и ценности, определяющие предметное наполнение права собственности, появляются - создаются и изымаются из природной среды - вследствие пользования каждым лицом, объединениями лиц и, наконец, народом всеми своими правами и свободами. Однако решающим (идентифицируемым) образом имущество объективируется в силу реализации экономического (трудового) потенциала (способностей) личности: создается, производится, вырабатывается. Для правовой характеристики собственности и правового регулирования отношений собственности это обстоятельство имеет основополагающее значение.[82]

[82] См. об этом: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004.

И, тем не менее, как представляется, право частной собственности, действительно, имеет разное содержание в конституционно-правовом и гражданско-правовом (хотя и отнюдь не в субъективном) смыслах. В первом случае, то есть, говоря о конституционном праве частной собственности, следует понимать под ним:

- естественное право (Конституция Российской Федерации «признает» данное право, а не вводит, не допускает его существование);
- неотчуждаемое право (Конституция Российской Федерации закрепляет неотчуждаемость основных прав человека);
- право, неограниченно распространяющееся на наиболее ценные имущественные объекты: землю и природные ресурсы (при условии соблюдения конституционных требований ненанесения ущерба окружающей вреде и не нарушения прав других лиц);
- право, подлежащее особой охране со стороны государства, с точки зрения его фундаментальной ценности как принципа, как основы конституционного строя (может быть ограничено, даже прекращено чье-то отдельное право частной собственности, но такие случаи не являются и не могут быть системными, должны проходить в рамках особой процедуры и не должны подвергать сомнению базовый принцип признания и гарантированности права частной собственности).

Что же касается гражданско-правового правачастной собственности, то оно является:

- сугубо позитивным, то есть всегда, во всех случаях устанавливаемым государством: действительно, в гражданско-правовом смысле право собственности возникает и существует только в тех случаях и по тем основаниям, которые предусмотрены гражданским законодательством;
- отчуждаемым: в определенных случаях конкретный земельный участок, например, может быть изъят для государственных или муниципальных нужд, (но право частной собственности, в том числе, на землю (даже и того) лица, у которого данный участок был изъят, сохраняется);
- ограничиваемым особым образом (в особом порядке): законодательство содержит специальное регулирование по вопросам предоставления права частной собственности на землю и иные природные ресурсы и его возникновение, осуществление и прекращение связаны с целым рядом ограничений;

- правом, в охране которого может быть отказано в случаях и порядке, определенных гражданским законодательством.

Относительно субъективных прав, соглашаясь с общей позицией о необходимости их подразделения на конституционные и отраслевые,[83] следует признать справедливость и постановки вопроса об отделении субъективного конституционного права собственности от соответствующего отраслевого (гражданско-правового) права. На возможность разделения этих прав в свое время справедливо указывал Л.Д. Воеводин, критикуя попытки распространения свойств гражданского права частной собственности как «абсолютного субъективного права» на «абстрактное конституционное право».[84]

Исследователи часто критикуют концепцию субъективного конституционного права частной собственности: «Не может быть отнесено к неотчуждаемым право на собственность, поскольку владелец собственности может произвести отчуждение по своей воле - передать, подарить, наследовать и т.д.».[85] И единственный способ в какой-то степени данное противоречие разрешить – это признание того (как, например, показано у О.А. Ильичевой), что "объектом конституционно-правовой защиты частной собственности является не только основное неотчуждаемое право - право частной собственности на землю, но и само отношение частной собственности, являющееся одним из элементов основ конституционного строя Российской Федерации".[86] Но в этом случае мы уже, в принципе, выходим за рамки собственно субъективных прав. Так, Н.Н. Соломатина предлагает следующие критерии отграничения субъективного конституционного права частной собственности от соответствующего отраслевого права:

1) возможность отчуждения: можно отказаться от отраслевого права – от права собственности на конкретное имущество, но невозможно отказаться от абстрактного субъективного конституционного права частной собственности – только от возможности его осуществления;

2) возможность ограничения: субъективное конституционное право частной собственности может быть ограничено только федеральным законом

---

[83] Витрук Н.В. Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1965. С. 19.

[84] Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 101.

[85] Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. СПб.Лексикон. 2001. С. 11.

[86] Ильичева О.А. Судебная защита конституционного права частной собственности на землю гражданина Российской Федерации: понятие и сущность // Российский судья. 2007. № 1. С. 28.

и только в соответствии с частью 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, субъективное гражданско-правовое право частной собственности может быть ограничено на основании закона, так и договора;

3) возможность возникновения и прекращения: субъективное конституционное право частной собственности возникает и прекращается вне зависимости от воли человека – наоборот, для возникновения (прекращения) субъективного гражданского права частной собственности необходимы волевые действия субъекта;

4) возможность объективации: субъективное конституционное право частной собственности не связано с наличием у лица какого-либо имущества, то есть не имеет объективации, в то время как право частной собственности как отраслевое возникает только в отношении конкретного объекта и прекращается в случае исчезновения (отчуждения, гибели и т.п.) этого объекта.[87]

По мнению А.П. Анисимова и А.И. Мелихова этот перечень целесообразно дополнить пятым критерием – критерием защиты, согласно которому субъективное гражданское право собственности защищается Европейским судом по правам человека, в то время как абстрактное право устанавливается государством и не является предметом защиты Европейского суда (в противном случае происходило бы нарушение суверенитета данного государства).[88] С данным предложением сложно согласиться, поскольку Европейский суд по правам человека, как известно, защищает «основные» права и свободы человека, но не «гражданско-правовые».

А основные права и свободы, как отмечает Н.С. Бондарь, не просто проявляют себя как отдельные возможности, имеющие относительно обособленное значение, но и обнаруживают свою нормативную значимость, в том числе как единый комплекс правовых возможностей в контексте основополагающего принципа взаимоотношений индивида с государством и обществом.[89]Данную позицию разделяет и В.И. Крусс:«В конституционно-статусном измерении права и свободы выступают нормативно-регулятивными величинами, определяющими единый, равный для всех

[87] Соломатина Н.Н. Соотношение частных и публичных начал в праве частной собственности // Сб. Гармонизация частных и публичных интересов. Саратов. Научная книга. 2005. С. 95-96.

[88] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград. Мастер. 2009. С. 84.

[89] См. об этом: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.

государственно-правовой масштаб урегулирования наиболее важных, основополагающих отношений по поводу свободы личности в обществе и государстве.

Результатом такого урегулирования является возникновение правоотношений общего, конституционного характера между государством, с одной стороны, и каждым в отдельности человеком и гражданином - с другой. Здесь находит отражение тот факт, что конституционный статус человека и гражданина в России характеризуется не просто правообладанием индивида (его пассивным состоянием), но и активным взаимодействием с государством - носителем юридических обязанностей по отношению к своим гражданам. Являясь правоотношениями общего характера, которые возникают (как и соответствующие им основные права и свободы) непосредственно на основе Конституции, а не конкретных юридических фактов, они существуют "наряду", а в действительности - в нормативном единстве с возникающими, развивающимися и прекращающимися отраслевыми правоотношениями, в которых реализуются субъективные права и интересы конкретных субъектов права».[90]

Кроме того, нельзя не отметить, что предложенные критерии, в принципе, не отграничивают субъективное конституционное право частной собственности от отраслевого (гражданско-правового) права частной собственности. Субъективное право, как известно, это мера возможного поведения управомоченного лица, это своего рода «притязания» субъекта на возможное поведение; это право принадлежит отдельному субъекту, его использование зависит от усмотрения лица, его волеизъявления. Но субъективное право закрепляется в тех самых нормах, совокупность которых образует право объективное.

И в данном контексте, как представляется, следует выделить **право на собственность,** которое должно представлять собой потенциальную, еще не реализованную возможность обладать каким-либо имуществом (своего рода «абстрактное» конституционное право).

Несмотря на фундаментальный характер права на собственность, в отечественной юриспруденции его, как правило, не рассматривают как субъективное право. Это обусловлено двумя причинами. Во-первых, право на собственность представляет собой элемент правоспособности, которую

[90] Цит. по: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотренное / под ред. В.Д. Зорькина. М., Норма-Инфра-М. 2011. С. 182.

ученые не признают субъективным правом, а, во-вторых, право на собственность выступает не субъективным правом, а интересом, не обеспеченным обязанностью государства.[91]

Таким образом, представляется корректным сделать вывод о том, что в качестве субъективных прав, конституционное право частной собственности и гражданско-правовое право частной собственности имеют особые содержательные отличия. Проявляются они как в предметном содержании конституционного права частной собственности - декларации его существования, так и в обозначении объектов данного права. Кроме того, поскольку любое право предполагает и возникновение соответствующих правоотношений, следует выявить конституционные правоотношения по поводу частной собственности. Как представляется, в качестве таковых должны выступать правоотношения, определяющие принципы функционирования экономической системы Российской Федерации: например, признание государством права частной собственности ведет к возникновению рыночных правоотношений. А урегулирование нормами права данных отношений становится экономической основой для осуществления иных фундаментальных прав и свобод человека.

В целом же, как представляется, на основе развития конституционно-правового регулирования в нормах гражданского права, возникает явление, которое можно охарактеризовать как систему института частной собственности, элементами которой является множество субъектов – частных собственников, - вступающих между собой в различные отношения по поводу имущества (имущественных прав). Следствием наличия данной системы и взаимодействия ее элементов является возникновение так называемого частного сектора экономики. И только наличие и постоянное развитие данного частного сектора позволяет сделать экономику в государстве конкурентной. Конкурентоспособность же экономики является одной из приоритетных целей нашего государства: «Россия должна быть и будет страной с конкурентоспособной рыночной экономикой. Страной, где права собственности надежно защищены, а экономические свободы позволяют людям честно работать, зарабатывать. Зарабатывать без страха и ограничений».[92]

[91] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Указ. соч. С. 84.

[92] Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Российская газета. 2003. № 93.

Однако сказанное не означает, что право частной собственности должно стоять за рамками государственного контроля и вне поля государственного регулирования. Несмотря на то, что, как уже было отмечено, право частной собственности Конституция Российской Федерации признает и защищает равным образом с другими формами собственности, данное положение вовсе не означает невозможность его ограничения.

Наоборот, в целом ряде случаев условием возникновения (поддержания) конкуренции является ограничение права частной собственности. С другой стороны, допустимость таких ограничений дает основание отдельным исследователям сделать вывод о том, что «фактически различные формы собственности не равны между собой. В частности, законом определяется, какие виды имущества могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. К таковым относится, например, имущество, изъятое из гражданского оборота. Различны также способы приобретения и прекращения права собственности для различных субъектов. Например, государство может приобретать право собственности за счет конфискации какого-либо имущества или иного отчуждения (выкупа) для своих нужд»[93].

Корректность данного вывода вызывает серьезные вопросы: можно ли говорить о равенстве прав в ситуации, когда эти права в одном случае возникают, а в другом нет? Не случайно в самых ранних определениях права частной собственности (например, в рассмотренной выше Декларации прав человека и гражданина 1793 г.) очень четко указывалось, что право частной собственности означает принадлежащую каждому гражданину возможность пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами и так далее. Поэтому некорректно в такой ситуации ставить вопрос «равны ли между собой формы собственности». С точки зрения объема правомочий (возможностей по владению, пользованию и распоряжению), несомненно, равны, хотя и объем правомочий сопоставлять здесь не всегда корректно: физическое лицо может продать любое принадлежащее ему имущество (или иным способом совершить его отчуждение). Может ли сделать то же самое собственник-государство? Теоретически, да, но на практике – если речь идет о сверхсекретной военной технологии, например, и тому подобном, – большой вопрос. Поэтому неравенство в данном случае

[93] Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М. Юриспруденция. 2007. С. 71.

заключается не в формах собственности, а в субъектах, которые данное право реализуют: но подвергать данный вопрос исследованию, как представляется, бесперспективно. Очевидно и постоянно проявляется на практике неравенство (правильнее сказать, неодинаковость) субъектов права – и нет необходимости сопоставлять субъектов права,чтобы это доказать – достаточно привести в качестве примера два «полюса» - индивид и государство. Аксиоматично также и то, что два индивида не могут быть равны во всем; можно ставить вопрос лишь о формально-юридическом равенстве, о равенстве возможностей, предоставляемых правом, и это приводит к выводу о принципиальной невозможности решения поставленного вопроса. Таким образом, государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности могут рассматриваться как равные или не равные по отношению друг другу в конституционно-правовом смысле.При этом только в таком понимании может возникнуть обобщающее понятие - «право собственности». Если же на первый план ставится не вещь (и права на нее), а собственник (субъект), то формируются не сопоставимые и не корреспондирующие друг другу различные правовые институты.

Право частной собственности в отношении наиболее важных объектов – земли и природных ресурсов – особым образом урегулировано в Конституции Российской Федерации. И в данном контексте речь в Конституции идет уже не о правах человека, а о правах гражданина. В соответствии с частью 1 ст. 36 Конституции России именно граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Исследование данных положений вызывает несколько очевидных вопросов: означает ли данная формулировка Конституции **признание** права частной собственности на землю только за гражданами (объединениями граждан)? И означает ли она невозможность приобретения земли в собственность в Российской Федерации иностранными и гражданами и лицами без гражданства? – и если нет, то не будет ли означать продажа земли иностранцу передачу ему части государственной территории Российской Федерации? В Постановлении 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"[94] сформулированы определенные правовые позиции, разъясняющие данные вопросы.

[94] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004.№ 18. Ст. 1833.

Во-первых, согласно части 3 ст. 62 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 в качестве общего принципа российского законодательства установлен "национальный режим" для иностранных лиц и лиц без гражданства, то есть, в отношении прав и обязанностей они приравнены к российским гражданам.

Во-вторых, 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, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, не противоречит конституционно-правовому статусу земли как публичного достояния многонационального народа России.

В-третьих, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, предоставляя иностранным гражданам и лицам без гражданства право приобретать в частную собственность землю, должен исходить 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.

Наконец, в-четвертых, 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.

Данные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в целом, довольно системно связывают конституционное право гражданина на землю с гражданско-правовым регулированием права частной собственности на землю, распространяющимся как на граждан Российской Федерации, так и на иностранных граждан, и на лиц без гражданства. Достаточно спорным выглядит лишь вывод Конституционного Суда

Российской Федерации о том, что, ограничивая право собственности иностранных граждан на землю (например, устанавливая запрет на обладание на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных и иных территориях Российской Федерации) федеральный законодатель тем самым устанавливает приоритет права российских граждан иметь в собственности землю, обеспечивая рациональное и эффективное использование земли и ее охрану, защиту экономического суверенитета Российской Федерации. Как представляется, речь в данном случае идет совершенно не о приоритете – и в этом контексте – о равенстве или неравенстве российских граждан и иностранцев, а о различии их правового статуса, объеме правоспособности. У граждан России он шире (на территории Российской Федерации), но это не делает их право собственности «приоритетным» по отношению к праву частной собственности иностранных граждан в Российской Федерации. В данном случае имеет место иное: право частной собственности иностранного гражданина ограничивается по объектному составу по сравнению с гражданином России, но ни о какой приоритетности речь в данном случае не идет. Да, объекты права частной собственности различаются, но объем правомочий собственника – одинаков, и права по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности защищаются государством равным образом.

Осуществляя регулирование отношений, связанных с частной собственностью, Конституция Российской Федерации, как видно, относится к последней как к благу, не как к обременению, то есть, не придает какого-либо значения социальным функциям собственности, подробно исследованным еще в конце XIX в. Л. Дюги, который утверждал, что любая собственность, в том числе и частная, обязывает и потому должна использоваться в интересах общего блага. Это означает, что собственность перестает быть абсолютным правом, она превращается в социальную функцию (в том числе и для частного собственника), и только в связи с этим ей может быть предоставлена защита со стороны публичных структур.[95] И только при регламентации права частной собственности в отношении важнейших имущественных объектов – земли и природных ресурсов – указанные социальные функции (или, другими словами, так называемое «бремя собственности») находят определенное проявление: в соответствии: с

[95] См.: Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства // Право и жизнь. 2001. № 36.

частью 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации 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.

Таким образом, вывод о том, что в Российской Федерации частная собственность не имеет социального обременения, как в ряде современных государств можно признать справедливым лишь частично – применительно к земле и природным ресурсам обременения прямо установлены федеральной Конституцией в виде указанных требований не причинения ущерба экологии и соблюдения прав иных лиц. С другой стороны, данный конституционный подход, а точнее, отражение в Конституции Российской Федерации ярко проявившейся в последние годы международно-правовой тенденции, направленной отделение права частной собственности на землю и природные ресурсы от права частной собственности вообще, привел к выводом ряда исследователей о том, что существует самостоятельное, отделенное от права собственности на имущество в целом, право частной собственности на землю (природные ресурсы).[96] Этим правом, не являющимся правом человека и не принадлежащим всем и каждому, может обладать лицо только в той стране, народ которой избрал способ управления своими природными ресурсами и богатствами посредством передачи их в частные руки.[97] Данная позиция представляется весьма спорной, поскольку в данном случае можно говорить лишь об изменении характера права (совокупности правомочий, их объеме и т.п.) в зависимости от конкретного вида имущества. В рассматриваемой ситуации решение принимается вовсе не об установлении особого права – права частной собственности на землю – по своей природе оно не будет как-либо отличаться от права частной собственности на любое другое имущество. В данном случае речь идет исключительно о включении, точнее, о признании конкретного объекта – земли, земельных участков – частью имущества, которое может находиться в частной собственности, то есть о распространении права частной собственности на данный объект. Как представляется, это единственно возможный подход, иначе, следуя этой логике, придется разделить право частной собственности на ряд «объектных» прав частной собственности: на землю, на природные ресурсы, на объекты культурного наследия и т.п. Такое деление бесперспективно и вряд ли

[96] Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. М. МЗ-ПРЕСС. 2004. С. 123.
[97] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Указ. соч. С. 87.

привнесет какое-либо дополнительное значение в понимание природы права частной собственности.

Что касается природных ресурсов, то вопросы их нахождения в частной собственности не урегулированы детально в нормах Конституции Российской Федерации. Определение понятия «природные ресурсы» содержится в абз. 15 части 1 ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (в редакции от 25 июня 2012 года). Под ними понимаются компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.[98] Как отмечают исследователи, традиционно выделяются шесть видов природных ресурсов: земельные, водные, горные, лесные, фаунистические, воздушные. По каждому приняты соответствующие федеральные законы, регулирующие, в числе прочих, вопросы собственности на них.[99] И из результатов анализа «природоресурсных» законов видно, что за исключением земельных и водных ресурсов все остальные не могут находиться в частной собственности, более того, некоторые не могут находиться и в муниципальной собственности. Таким образом, делают вывод исследователи, налицо противоречие положений указанных федеральных «природоресурсных» законов Конституции России.[100] Данный вывод, как представляется, не вполне корректен. Нормы Конституции Российской Федерации, как ст. 9, так и ст. 36 не гарантируют передачу природных ресурсов в частную собственность отдельных (конкретных) лиц – данные нормы не влекут прямых правовых последствий, они говорят об абстрактной возможности, о том, что Конституция Российской Федерации допускает нахождение данных имущественных объектов в частной собственности.

Невозможно при этом согласиться и с предложениями о том, что в Конституцию России «следует внести изменения, исключающие возможность нахождения всех видов природных ресурсов во всех формах собственности. Не говоря уже о том, что частная или любая другая форма собственности на ресурсы атмосферного воздуха выглядит просто нелепо, целесообразность закрепления частной или муниципальной собственности на

[98] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002.№ 2. Ст. 133.
[99] Анисимов А.П., Мелихов А.И. Указ. соч. С. 75.
[100] Там же.

лесные участки или участки недр вызывает очень большие сомнения».[101] Во-первых, некорректно, не соответствует логике построения и текстуального содержания Конституции Российской Федерации вынесение на уровень конституционного регулирования вопроса об отдельных видах природных ресурсов (что, конечно, дополнительно потребует и их конституционного терминологического определения). Во-вторых, вопрос о собственности на атмосферный воздух, как представляется, в принципе, вряд ли может возникнуть: данный объект нематериален и не может быть закреплен в определенных границах (другое дело, например, баллон со сжатым воздухом – непонятно, возражают ли авторы и против егоотнесенияк муниципальной или частной собственности?). Наконец, и это, в-третьих, международный опыт свидетельствует о том, что нахождение лесов и участков недр в частной и, особенно, муниципальной (то есть особой форме публичной) собственности вовсе не обязательно ведет к их нерациональному использованию или препятствует экономическому развитию страны. Наоборот, как показывает опыт, нахождение всех наиболее ценных природных ресурсов исключительно в государственной собственности – вовсе не залог процветания страны и бережного отношения к этим видам объектов.

Таким образом, право частной собственности характеризуется в Конституции Российской Федерации как естественное, неотчуждаемое право человека, неограниченно распространяющееся на наиболее ценные имущественные объекты (прямо указанные в Конституции России): землю и природные ресурсы, - и подлежащее особой охране со стороны государства как одной из основ конституционного строя Российской Федерации. При этом возможность реализации данного права в отношении земли и природных ресурсовпредоставлена только гражданам Российской Федерации, что, впрочем, не означает: (а) невозможность для иностранца (лица без гражданства) реализовать право собственности (в силу установленного «национального режима»); ни (б) приоритет права российских граждан перед иностранцами (лицами без гражданства) иметь в собственности землю; однако право частной собственности иностранного гражданина на землю ограничивается по объектному составу по сравнению с гражданином России, как это было показано выше.

[101] Там же.

1.3. Право публичной собственности: понятие, конституционные характеристики

Термин публичная собственность достаточно давно стал общеупотребительным в российской юридической лексике. Довольно трудно точно определить временные границы введения данного понятия в отечественную правовую терминологию, однако очевидно, что произошло это после выделения такой правовой категории как «публичная власть». Публичная власть в Российской Федерации – это власть народа, проявляющаяся в определенных формах. Прежде всего, такой формой публичной власти является государственная власть. Эту власть олицетворяет Российская Федерация – государство. Во взаимоотношениях как внутри страны, так и вне ее эта власть представлена системой органов государственной власти, которые разделены «по вертикали» на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и «по горизонтали» - на «ветви»: законодательную, исполнительную и судебную. Помимо этой системы органов государственную власть в Российской Федерации может осуществлять и ее народ с помощью форм прямой демократии. Решения, принимаемые данной властью, являются общеобязательными, их исполнение (в случае необходимости) обеспечивается специальным аппаратом принуждения, т.е. данный тип власти можно охарактеризовать как иерархический (подчиняющий, субординирующий). Другая форма публичной власти – муниципальная власть. Это власть особого рода, она не является простым продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти (наличие системы публичных институтов, наличие аппарата, осуществляющего властные функции, непрерывность реализации во времени и универсальный характер и т.д.).

Впервые понятие «публичная власть» как форма власти, объединяющая государственную власть и местное самоуправление, появилось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не

свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти - государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения, органы местного самоуправления – вопросы местного значения.[102]

Со временем, в отношении имущества, принадлежащего субъектам публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации стал применять категорию «публичная собственность». Так, в своем особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" судья Г.А. Гаджиев указывал, что «конституционно-правовая концепция регулирования публичной собственности отвергла существовавшую во времена социализма доктрину единого фонда государственной собственности. Сейчас публичная собственность в России многосубъектна: это федеральный собственник - Российская Федерация, это области, края, республики, автономные округа, города федерального значения, это муниципальные образования. Поэтому Конституция Российской Федерации предоставляет возможность федеральным органам государственной власти определять общие для финансовой части государственной собственности основные правила ее функционирования для обеспечения целостности государства, единой финансовой политики, единства бюджетной системы, - но только при учете того, что в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, включая право управлять бюджетными ресурсами как частью государственной собственности субъектов Российской Федерации».[103]

Взаимосвязь публичной власти и публичной собственности наиболее полно выражена в Определении Конституционного Суда Российской

[102] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№ 4. Ст. 532.
[103] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004.№ 27. Ст. 2803.

Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П, в котором указано, что в числе основ конституционного строя Российской Федерации Конституция Российской Федерации провозглашает признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, а также признание и гарантирование местного самоуправления, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. По смыслу ст. 8 и 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющих данные основы конституционного строя, в системной связи с ее статьями 72 и 76, определяющими полномочия федерального законодателя в области установления и разграничения полномочий органов публичной власти и публичной собственности, а также ее статьями 130, 132 и 133, развивающими и конкретизирующими содержание гарантий местного самоуправления, в том числе во взаимоотношениях с государственной властью в материально-финансовой сфере, федеральный законодатель, осуществляя реформирование системы организации государственной власти и местного самоуправления, обязан обеспечивать надлежащие условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации.

Исходя из того, что право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено федеральным законом только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным, то есть, его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится, в качестве общего правила предполагается необходимость учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при передаче имущественных объектов от одного публичного собственника другому, обусловленной перераспределением публичных полномочий. Федеральный законодатель, во всяком случае, не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и которые, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.[104]

[104] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

Вообще, в науке существуют различные подходы к пониманию публичной собственности. Так, Н.Н. Алексеев выделяет следующие ее признаки: публичная собственность служит для общего использования; цель публичной собственности – “социальное служение”; публичные собственники стоят в “между властных” отношениях.[105] Данная точка зрения – образец философского подхода, однако, нельзя не отметить, что такая позиция приводит к смешению понятий «публичная» и «общественная» собственность.

Г.Н. Андреева полагает, что понятие «публичная собственность» - это особый правовой феномен. Публичная собственность – это по большей части государственная собственность, но при этом государственная собственность может и не являться собственностью публичной: «небольшая часть имущества, принадлежащего государству, может участвовать в гражданско-правовом обороте, большая же его часть (находящаяся в публичной собственности) из него изъята или участвует в нем в очень ограниченных законом рамках. Сам термин "публичная собственность" подчеркивает связь этой части государственного имущества с осуществлением публичной функции. Участники правоотношений, связанных с публичной собственностью, изначально знают, что вовлечены в отношения особого правового режима в интересах общества в целом. При этом особый статус публичной собственности государства устанавливается не для того, чтобы обеспечить государству и этой части государственной собственности какие-то преимущества, а для того, чтобы исключить… произвольное прекращение реализации важной для общества в целом публичной функции».[106] Цель существования публичной собственности, таким образом, - обеспечение определенной публичной функции, с этой точки зрения публичная собственность - это вообще не собственность в том смысле, в котором говорят об имуществе, находящемся, например, в частной собственности, то есть, нацеленном на удовлетворение потребностей собственника.Публичная собственность – это, по сути, материальная основа осуществления публичной функции, появляющаяся, исчезающая и переходящая в иной статус вместе с последней (т.е. она "привязана" в первую очередь не к публичному

[105] Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 217.

[106] Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6.

собственнику, а к публичной функции, а уже через нее к собственнику).[107] Данная концепция представляется достаточно спорной: то же здание парламента страны, которое приводится автором данной концепции как пример такого рода «особой» публичной собственности, который не может быть продан, сдан в аренду и т.п. вовсе не выглядит убедительным. Во-первых, части этого здания вполне могут быть сданы в аренду (что и происходит: например, повсеместно его арендуют аутсорсинговые компании, обеспечивающие питание депутатов). Во-вторых, в случае, если парламент решить сменить «место обитания», что в истории происходило неоднократно, данное конкретное здание вполне может быть продано или иным образом отчуждено. Но если рассматривать его с позиций Г.Н. Андреевой, то это невозможно: данное здание – публичная собственность. Или же необходимо создавать реестры – перечень объектов публичной (государственной) собственности, перечень объектов непубличной (но тоже государственной) собственности, предусматривать процедуру перевода имущества из одной категории в другую – это решение, требующее огромных затрат, но при этом это решение, последствия которого по-прежнему останутся юридически неопределенными. К тому же, как представляется, данная концепция может существенно осложнить правоприменение, поскольку неизбежно породит ситуацию, при которой один и тот же собственник будет обладать разными титулами на разные объекты своей собственности (однако объем его правоспособности – особенно в случае с государством – точно при этом ограничен не будет). Более того, вполне возможна ситуация при которой та или иная государственная собственность станет непубличной, а собственность корпорации – наоборот, публичной.

Точка зрения А.В. Брежнева заключается в том, что публичная собственность – это такая форма собственности, которая выражает отношения по поводу присвоения, пользования и распоряжения имуществом между государством, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и отдельными членами общества в целях национальной безопасности, экономической независимости и социальной защищенности граждан Российской Федерации. В связи с этим публичная собственность обладает рядом свойств: во-первых, отвечает критерию «публичной

[107] Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации. М., 2009. С. 23.

полезности», по которым понимается создание и воспроизводство публичных благ в масштабах всей страны или общества в целом; во-вторых, публичная собственность подлежит прямому государственному регулированию; в-третьих, именно публичная собственность – основа функционирования убыточных, но необходимых для существования и защиты государства отраслей экономики и т.д.[108] Предлагаемые исследователем критерии представляются весьма размытыми: если им следовать, то публичной собственностью можно объявить, по сути, любое имущество. Кроме того, с позиций данной концепции и любое частное лицо – это потенциальный обладатель публичной собственности. Например, физическое лицо, делающее ежемесячный взнос по добровольному пенсионному страхованию, тем самым создает публичную собственность, поскольку формируемый им фонд денежных средств будет обеспечивать его социальную защищенность в старости.

В.Д. Мазаев, ученый-конституционалист, разработавший детальную концепцию публичной собственности, предлагает следующее ее определение: «Публичная собственность – это отношения господства над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, государственных образований, муниципальных образований). Публичная собственность также представляется как совокупность материальных благ предназначенных для удовлетворения публичных интересов».[109] Однако, несмотря на предлагаемое определение, исследователь приходит к выводу, что понятие “публичная собственность” используется в отечественной литературе, в основном, как комплексный термин, объединяющий государственную и муниципальную формы собственности. Сам он предлагает следующий состав категории публичной собственности: национальное достояние, государственная и муниципальная собственность. При этом выделяется ряд признаков публичной собственности: наличие цели - реализация публичных интересов; территориальность осуществления - границы территории государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования; специфика

[108] Брежнев А.В. Государственное регулирование публичной собственности в условиях переходной экономики. Дисс… канд. эконом. наук. Саратов. 2002. С. 24-28.

[109] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики. 2004. С. 22.

субъектов - осуществление прав публичной собственности такими субъектами, как народ, нация, народность, население региона, население муниципального образования, а также особыми субъектами, наделенными публично-властными полномочиями (государство, государственные образования, муниципальные образования); специфика объектов – наиболее значимые, уникальные ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности государства и самостоятельности власти государственных образований и муниципалитетов; органичная взаимосвязь с публичной властью, ее публично-властными образованиями и отдельными инструментами (референдум, выборы, опросы и т.д.). Причем, самостоятельность и независимость разных видов публичной собственности относится в большей мере к правилам гражданского оборота.

Для конституционного регулирования отношений государственной и публичной форм собственности важны две конкурирующие идеи. С одной стороны, обособление публичной собственности обеспечивает надлежащий уровень относительной самостоятельности и независимости субъектов публичной власти. С другой стороны, в отношениях собственности должны обеспечиваться наиболее приоритетные конституционные ценности – права и свободы человека и гражданина, в том числе, единство государства в целом. Поэтому на первый план, с точки зрения В.Д. Мазаева, выступает принцип единства природы публичной собственности. Публичная собственность – это целостное явление и ее природа едина, поскольку направлена на удовлетворение общего интереса населения (либо территории всей страны, либо отдельного региона, либо муниципального образования); поскольку едина природа публичной власти; поскольку существует общий правовой режим формирования (источники) и общее целевое назначение.[110]

Предлагаемый подход, как представляется, небесспорен. Так, вряд ли можно говорить о наличии общего интереса населения вообще: исследователи убедительно доказывают, что интересы государства в целом и отдельных его территорий могут не совпадать: например, регионы, богатые полезными ископаемыми, не заинтересованы в том, чтобы налог на их добычу изымался в федеральный бюджет, интерес таких территорий состоит в том, чтобы распределить как можно бóльшую часть поступлений между местными бюджетами и бюджетом субъекта федерации. В подобных

[110] Там же. С. 30-36.

ситуациях возможны конфликты между государством и территориями, местным самоуправлением.[111]

Не вполне корректно и утверждение о единстве природы публичной власти. Многие исследователи убедительно показывают существенные отличия природы государственной и муниципальной власти. Общий правовой режим формирования действует в отношении любых форм собственности вообще – это, по сути, реализация конституционного принципа признания и равной защиты всех форм собственности. А вот целевое единство публичную собственность вовсе не характеризует: к примеру, перечень вопросов местного значения, несмотря на его публичный характер, это вовсе не то же самое, что перечень государственных задач на местах; именно вследствие отсутствия целевого единства в федеральное законодательство введен такой институт как делегирование отдельных государственных полномочий. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно прямо указывал на то, что муниципальная собственность – это **особая** разновидность публичной собственности.[112]

Ряд исследователей полагает, что понятие публичной собственности неотделимо от понятия общественной собственности.[113] Действительно, если исходить из того, что цель любой публичной собственности – удовлетворение интересов общества, то неважно, оформлено ли право (государственной, муниципальной – публичной) собственности на то или иное имущество, или же данное право не оформлено вовсе, а имущество является общедоступным (водный объект, например). Как представляется,

[111] См., например, об этом: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. Статут. 2007.

[112] См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П "По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 264. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 2-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2012 года № 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район" Республики Марий Эл". Собрание законодательства Российской Федерации.2012.№ 15. Ст. 1811.

[113] См., например: Ахмедуев А. Ш. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. 1996. № 10.Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право.1996. № 2.

данный подход не учитывает особенностей существования публичной власти: цель формирования (отделения от других форм) публичной собственности – это не только реализация общественных (общих, всего общества, в данном контексте) потребностей, но и поддержание основ публичного властвования: публичная власть должна опираться на экономическую основу вне зависимости от способов возникновения последней (управление государственными предприятиями или получение налогов, взимаемых с предприятий частного сектора). И в ряде случаев важно не то, что не предоставлять имущество в общественный доступ, но, наоборот, исключить его из оборота, оградить его от противоправного использования, от противозаконного извлечения доходов. Есть имущество (оружие, например, или оборонные предприятия), которые по определению должны регулироваться и функционировать в этом обороте особым образом. Все это, как представляется, предопределяет необходимость отделения общественной (нераспределенной или не распределяемой) собственности от публичной собственности. И, отдельно, в данном контексте следует говорить о (являющейся предметом дальнейших разделов настоящего исследования) собственности общественных организаций, как особой форме собственности, отличающейся и от частной, и от публичной.

Следует также отметить, что далеко не все исследователи являются сторонниками разграничения собственности на частную и публичную: «Публичная собственность, в отличие от частной, - всегда как бы собственность без хозяина, вследствие чего возникают условия для злоупотреблений, в том числе и в части своевременности предъявления исков. Еще более ста лет назад Д.И. Мейер писал, что «государственные органы не только не имеют интереса охранять выгоды казны, но даже из личных, корыстных побуждений могут действовать прямо к ее ущербу. Такой признак публичной собственности, как повышенная уязвимость для злоупотреблений, имеет нравственное значение, поскольку касается добросовестности людей. Закрепление одинакового правового режима для всех форм собственности без учета этого фактора установило бы несправедливое равенство. Учет указанного признака способствует утверждению справедливого неравенства».[114] Однако, как видно, даже противники публичной собственности признают, что этот вид собственности, несомненно, заключает в себе особую специфику, качественно отделяющую

[114] Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 6.

его других форм собственности. Другой пример: «Деление собственности на частную и публичную обедняет проявление многообразия форм собственности. В эту классификацию не укладывается право собственности общественных объединений, что нашло отражение в п. 3 ст. 48 и п. 4 ст. 213 Гражданского кодекса Российской Федерации. С одной стороны, это вроде бы форма частной собственности, но с другой - деятельность общественных, равно как и религиозных, организаций направлена на удовлетворение духовных потребностей определенных общностей людей».[115] Данный подход необоснованно сводит все многообразие форм собственности к «дихотомии» общего круга – или частная, или публичная собственность. На самом деле речь вовсе не идет о том, чтобы все объекты собственности разделить по данному принципу. Собственность вовлечена в разного рода общественные отношения, в том числе, связанные с присвоением, на один и тот же объект собственности могут претендовать (и владеть им) разные субъекты. Если имущество разделено на доли, которые принадлежат и государству, и частным собственникам, и иным лицам, - можно ли вообще определить, частная это собственность или публичная? – это классический случай смешанной формы собственности. И помимо нее могут существовать и другие. Признание же факта существования публичной собственности связано не только и не столько с отделением ее от собственности частной, сколько с рядом исключительных особенностей, отличающих как объект (имущество, имущественные права), так и субъект (публично-властное образование) от всех прочих.

Поэтому, в целом, нельзя не отметить, что понятие «публичная собственность» стало одним из сложившихся правовых понятий конституционного права Российской Федерации, а трактовать его целесообразно в том значении, которое ему придано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева".В качестве правовой позиции Судом было сформулировано, по сути, определение публичной собственности: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации признание, соблюдение и защита права частной собственности, относящегося к основным правам, неотчуждаемым и принадлежащим человеку от рождения, составляет

[115] Андреев В.К. Указ. соч. С. 22.

обязанность государства; при этом в Российской Федерации равным образом признаются и защищаются также иные формы собственности, в том числе **публичная собственность - государственная и муниципальная**».[116]

Следовательно, исходя из изложенного, можно утверждать, что публичная собственность – явление весьма разноплановое и неоднородное, но, несмотря на это, ставшее особой категорией окружающей нас правовой действительности. Отличают ее от всех других форм собственности и целостно (внутриструктурно) объединяют два общих признака: во-первых, принадлежность публичному (властвующему) собственнику и, во-вторых, особая конструкция (особое содержание) права публичной собственности, отличающаяся от традиционной «триады» (права владения, пользования и распоряжения), господствующей, к примеру, в праве частной собственности.

Для определения права публичной собственности – а следует сразу отметить, что большинство ученых предметом своих исследований избирают публичную собственность как категорию, но не право публичной собственности – так вот, для понимания последнего крайне важна правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы".[117] Сводится она к тому, что федеральный законодатель, осуществляя в соответствии с Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и в связи с этим - разграничение государственной собственности, непосредственно в федеральном законе, прежде всего, указывает, какое

[116] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 2. Ст. 3695.
[117] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.

имущество может находиться в публичной собственности того или иного уровня, объектный состав имущества, закрепляемого за соответствующим публичным собственником, а также устанавливает порядок (процедуру) передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и из собственности субъектов Российской Федерации в собственность Российской Федерации.

Отличия права публичной собственности от права частной собственности (и от всех иных форм собственности), как представляется, сводятся к следующему. Как известно, по общему правилу, установленному частью 1 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации содержание право собственности составляют права владения, пользования и распоряжения имуществом (в доктрине эта «триада» традиционно именуется правомочиями собственника). При этом часть 1 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации). А часть 1 ст. 215 ГК РФ объявляет субъектами права муниципальной собственности городские, сельские поселения и другие муниципальные образования.

В специальных нормах гражданского законодательства, прежде всего, в ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплен порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. И согласно этим нормам от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации своими действиями приобретают (и осуществляют) права и обязанности органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. А от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления.

На основе этих положений можно сделать следующие выводы. Во-первых, субъектами права публичной собственности являются различные (публично-властные) территориальные образования в целом (но не их органы

публичной власти). Во-вторых, публичная собственность не является исключительно государственной, так как ее субъекты не являются только государственными образованиями. Однако территории напрямую не могут (объективно) участвовать в гражданском обороте, правомочия публичных собственников: государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, - осуществляют соответствующие органы публичной власти, но это не делает их собственниками соответствующего имущества. И, как правило, данное имущество не используется указанными органами публичной власти напрямую: например, часть 2 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью; данная норма, конечно, означает права владения, пользования и распоряжения землей и природными и ресурсами, но данное право, в контексте исследованного выше содержания ст. 9 Конституции Российской Федерации является вторичным. В основах конституционного строя четко определено, что приоритетная задача государства применительно к земле и природным ресурсам – их охрана и предоставление возможностей их использования всем народам, проживающим на соответствующей территории. То есть на первом плане в содержании права публичной собственности выступают права (и одновременно обязанности) органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности. Осуществление управления, то есть волевого воздействия целевого характера на соответствующий объект позволяет органу, выступающему от имени публичного собственника, установить определенные правила, условия, которые позволяют в дальнейшем осуществлять традиционные для содержания права собственности права владения, пользования и распоряжения объектами публичной собственности.

Что касается прав по контролю за объектами публичной собственности, то его роль не менее важна с учетом того, что в случае с публичной собственностью, как уже отмечалось выше, собственник непосредственно проявить себя не может, но есть органы публичной власти, выступающие от его имени и реализующие те или иные его права. Поэтому крайне важна система публичного контроля, система независимых органов, постоянно оценивающих законность и целесообразность осуществления тех или иных

действий с объектами публичной собственности. И в связи с этим крайне важно подчеркнуть еще одну существенную особенность права публичной собственности: говоря о содержании права частной собственности мы, в первую очередь, понимаем под ними права и правомочия собственника. В случае же с правом публичной собственности речь идет не о правах (правомочиях), а о полномочиях (то есть и правах, и обязанностях) органов публичной власти в отношении публичной собственности.

Полномочия органов публичной власти – это закрепляемые правовыми нормами права и обязанности, необходимые для реализации задач, стоящих перед органом (должностным лицом) публичной власти, и выполнения функций субъектами публичной на соответствующей территории. В правовой науке термин «полномочия» используется для характеристики такого элемента компетенции, как права и обязанности какого-либо органа или должностного лица, поскольку право органа или должностного лица выступает одновременно и как его обязанность. В случае с публичной собственностью речь идет о «правообязанностях» органа или должностного лица перед населением, другим органом публичной власти (например, право органа исполнительной власти сформировать бюджета является в то же время и его обязанностью перед представительным органом, населением). Тот факт, что права органов публичной власти выступают как «права-обязанности», т.е. их полномочия, не означает, что можно не проводить различия между правами и обязанностями в компетенции органа. Права и обязанности сохраняют в рамках компетенции относительно самостоятельный характер. Права дают органам публичной власти возможность выбора формы решения того или иного вопроса. Например, право устанавливать размер заработной платы. Обязанности же такой свободы выбора при решении конкретного вопроса не предоставляют, жестко регламентируя действия органа публичной власти. При этом условия их осуществления могут устанавливаться и законодательством, и правоприменительными актами.

Таким образом, содержание права публичной собственности составляют полномочия органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности, принадлежащими государству, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также права и обязанности по владению, пользованию и распоряжению указанными объектами.

В научной литературе встречается также определение «права публичной собственности в объективном смысле»: по мнению В.Д. Мазаева, это совокупность правовых норм, «регулирующих общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению государственной и муниципальной собственностью и “национальным достоянием многонационального народа России. Под правом публичной собственности может пониматься право народа, населения непосредственно, через органы государственной власти или местного самоуправления владеть, пользоваться и распоряжаться общественными благами (публичным имуществом) в целях удовлетворения публичных интересов».[118] Данная позиция требует уточнения: право в объективном смысле – это, действительно, система норм, исходящих от государства или признаваемых государством в качестве регулятора общественных отношений, то есть объективированный результат волеизъявления правотворческих органов, а также совокупность правил поведения, применение которых санкционируется государством. В этом смысле право – это объективная реальность, присутствующая в законах и иных источниках права, то есть нормы, существующие объективно, вне зависимости от субъекта, от того, например, осознает ли лицо их наличие. Именно поэтому данная система норм именуется «объективным правом». Но можно ли по аналогии говорить об «объективном праве публичной собственности»? - это дискуссионный вопрос; скорее, как представляется, более корректно говорить об институте **права публичной собственности** (и в любом случае методологически не вполне корректно утверждать, что право в объективном смысле – это право народа (в отличие от права в субъективном смысле, понимаемом как право лица). В связи с этим целесообразно установить, является ли институт права публичной собственности частью отрасли конституционного права или частью отрасли права гражданского.

Вообще, трактовка понятия правового института неоднозначна в теории права. Оно может применяться и к сложным правовым образованиям, и к достаточно узким группам однородных, близких по содержанию норм. Главным критерием объединения норм в правовой институт выступает признак однородности сферы регулируемых ими общественных отношений, общая для них правовая специфика. Однако вопросы, связанные с правом публичной собственности урегулированы, как это показано выше, и в нормах

[118] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 24.

Конституции Российской Федерации, и в нормах гражданского законодательства. Поэтому можно утверждать, что институт права публичной собственности состоит из ряда норм конституционного права, таких, например, как конституционные нормы о признании и защите права публичной собственности, и др., и норм гражданского права, например, об особенностях участия публичной собственности в гражданском обороте. В связи с этим, по нашему мнению, данный институт должен быть признан комплексным правовым институтом, то есть принадлежащим одновременно и конституционному, и гражданскому праву. Отраслям российского права известны подобные комплексные, составные институты.[119]

Таким образом, представляются доказанными, во-первых, взаимосвязь публичной власти и публичной собственности, проявляющаяся, прежде всего, через выявленное единство регулирования вопросов установления и разграничения полномочий органов публичной власти и публичной собственности, и, во-вторых, общее правило необходимости учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при распределении (перераспределении) объектов публичной собственности, а также обусловленность такого распределения (перераспределения) перераспределением публичных полномочий. Категория «публичная собственность» является комплексной и объединяет в себе понятия государственной собственности и муниципальной собственности. Однако введение в право термина «публичная собственность» не означает необходимости разделения всего многообразия форм собственности на частную или публичную собственность. При этом сама публичная собственность неоднородна по структуре, но, несмотря на это, она имеет принципиальные отличия ее от других форм собственности. Целостно (внутриструктурно) ее объединяют два общих признака: принадлежность публичному (властвующему) собственнику и особая конструкция (особое содержание) права публичной собственности. Эта особая конструкция базируется на основах конституционного строя, в которых определена приоритетная задача государства по охране и предоставлению возможностей использования наиболее важных объектов публичной собственности народам, проживающим на соответствующей территории. Таким образом,

[119] См., например: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Дисс… докт. юрид. наук. М. 2007. С. 337-338.

главным в содержании права публичной собственности являются права (и одновременно обязанности) органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности. А само содержание права публичной собственности следует определить как полномочия органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности, принадлежащими государству, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также права и обязанности по владению, пользованию и распоряжению указанными объектами.

1.4. Взаимосвязь регулированияинститутов публичной и частной собственности

Проблемы установления взаимосвязи между регулированиемпубличной и частной собственности, как представляется, лежат в области наиболее общих, фундаментальных взаимоотношений носителей – субъектов данного права – и, неизбежно, касаются общего определения права собственности. Выявление, установление такой взаимосвязи позволяет определить, с одной стороны, особенности распространения (применимости) норм частного права в отношении публичной собственности, и, с другой стороны,установить формы воздействия публично-правовых норм, регулирующих институт собственности, на сферу частной собственности.

При этом, безусловно, возникает вопрос, может ли институт права собственности быть предметом регулирования со стороны норм публичных отраслей права. И ответ на данный вопрос является утвердительным: Е.А. Суханов совершенно справедливо заметил по этому поводу, что «право собственности как юридический институт представляет собой не гражданско-правовой, а комплексный (многоотраслевой) институт права, в котором, однако, преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы».[120]Более того, нельзя не отметить, что «объективно этот подход является наиболее рациональным, поскольку при динамичном развитии правоотношений в современных условиях отделить гражданско-правовые

[120] Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России. // У. Маттеи, Е.А. Суханов Основные положения права собственности. М. Юрист. 1999. С. 310.

отношения от конституционно-правовых в ряде случаев не представляется возможным».[121]

Однако важно обратить внимание на следующий момент: признавая возможность и допустимость многоотраслевого регулирования института собственности, мы, тем самым, привносим в этот межотраслевой правовой институт элементы не только цивилистические (проявляющиеся в содержании данного института, в равенстве субъектов – участников гражданских отношений и т.д.),но и элементы конституционно-правового характера (например, разграничение публичной собственности, статусные характеристики субъектов конституционно-правовых отношений и пр.), а также элементы административного, финансового характера и т.д. Между тем, поскольку в современном мире любое государство неизбежно является непосредственным участником гражданских, предпринимательских, коммерческих отношений, зачастую, даже прямо конкурирует с субъектами частного права в тех или иных областях, крайне важно определение указанных взаимосвязей. Иначе представляется неизбежным, что, используя указанную «межотраслевую природу», государство будетвесьма склонно к тому, чтобы публичные привилегии и иммунитеты в отношении его имущества (а несомненно, что существует публичная собственность, право государства на которую должно быть защищено соответствующими иммунитетами: государственные музеи, например, сама территория государства и т.д.) были распространены и на область частной конкуренции (не случайно ведь в последнее время появились такие понятия как «естественная монополия»: может ли монополия быть «естественной» – на самом деле – большой вопрос). Эти тенденции, в конечном итоге, могут стать разрушительными, негативно повлиять как на систему права частной, так и на систему права публичной собственности.

С другой стороны, неизбежно и обратное: распространение принципов частного права на сферу публичной собственности. И такие примеры мы уже сейчас можем найти в действующем законодательстве Российской Федерации.Так, в соответствии с положениями ст. 75 упоминавшегося Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случае, если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления

[121] Гребенников В.В. Институт права собственности в системе конституционно-правового регулирования рыночных отношений // Конституционный строй России. Выпуск III. М. ИГП РАН. 1996. С. 105.

возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации,[122] превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, принимается решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления и в муниципальном образовании вводится орган внешнего (государственного управления). Органом, управляющим муниципальным образованием от имени государства, является временная финансовая администрация. Это сравнительно новое понятие в российском муниципальном праве. Юридическое его определение содержится в нормах ст. 168[1]Бюджетного кодекса Российской Федерации. Временная финансовая администрация муниципального образования – это исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности муниципального образования, оказывать содействие органам государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления, осуществлять или контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий местной администрации.

Временная финансовая администрация согласно ст. 168[2]Бюджетного кодексаРоссийской Федерации вводится на срок до одного года решением арбитражного суда с целью восстановления платежеспособности муниципального образования. Порядок назначения и освобождения от должности главы временной финансовой администрации, вводимой в муниципальных образованиях, утверждения структуры и штатного

[122] Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (в редакции от 28 июля 2012 года).Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

расписания указанной временной финансовой администрации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляют временной финансовой администрации целый ряд правомочий, связанных, прежде всего, с финансовым управлением территорией. Так, временная финансовая администрация вправе провести проверку местного бюджета (его аудит); делается это для того, чтобы стало возможным полно учестьвозникшую задолженность, платежи по которой просрочены; Далее проверяетсятекущая деятельность по исполнению (бюджетных и иных) обязательств муниципального образования.Наконец, пожалуй, главным итогом деятельности временной финансовой администрации является разработка плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации. Для реализации этого плана, а также для осуществления иных действий по управлению территорией, временная финансовая администрация разрабатывать (и вносит в органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов.

Временнуюфинансовую администрацию возглавляет (неся персонально ответственность за ее деятельность) глава временной финансовой администрации. Именно данное должностное лицо (назначаемое главой субъекта Российской Федерации) предлагает органамместного самоуправления муниципального образования или (в случае отсутствия согласия последних) органам государственной власти субъекта Российской Федерации проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования, а также проекты нормативных правовых актов, принятие которых необходимо в целях реализации плана восстановления платежеспособности.В случае, если органы местного самоуправления реализуют собственные полномочия и принимают собственные муниципальные правовые акты, глава временной финансовой администрации согласовывает их, в случае, если данные правовые акты влияют на план восстановления платежеспособности муниципального образования (или предусмотрены им). Кроме того, глава временной финансовой администрации разрешает осуществление полномочий руководителя финансового органа муниципального образования (или осуществляет их единолично, то есть возлагает их на себя).

Как неоднократно было отмечено исследователями, нормы, регулирующие основания и порядок деятельности временной финансовой администрации, по сути, воспроизводят положения гражданского законодательства, устанавливающие процедуры «внешнего управления» юридическим лицом.Внешнее управление – одно из переходных состояний неплатежеспособного должника,оборачивающееся, в итоге, либо улучшениемего финансового состояния, либо окончательным прекращением деятельности и банкротством.Данное заимствование, как представляется, это весьма характерный пример распространения принципов частного права на институт права публичной собственности. В данном случае, как видно, муниципальное образование предстает именно в качестве юридического лица, обладающего имущественными активами.Неэффективное владение, пользование и распоряжение данными активами ведут к тому, что собственник становится неплатежеспособным, и его начинают «банкротить» (но не кредиторы, а органы публичной – государственной – власти). Однако, очевидно, что отождествление статуса муниципального образования со статусом «обычного» юридического лица приводят к конфликту прав частной и публичной собственности. Можно ли утверждать, что правомерно переносить частноправовые отношения, возникающие при неплатежеспособности лицав публично-правовую сферу?Такая возможность представляется весьма спорной. А вправе ли органы государственной власти«за долги»приостановить властные полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц (законно избранных или иным образом сформированных)? Как следует из положений действующего законодательства, ответ является положительным, но при этом вовсе не снижается острота вопроса о возможных пределах такого распространения частного права на область публичных правоотношений. Вполне резонно допустить, что временная финансовая администрацияне в состоянии (как по объективным, так и по субъективным причинам) решить финансовые проблемы муниципального образования.Как известно, на процедуре «внешнего управления» федеральный законодатель останавливает механизм рецепции норм частного права: дальнейшиепроцедуры, а именно, банкротство муниципального образования законодательство не допускает. Хотя, если продолжать (по аналогии с институтом прекращения права частной собственности)данную процедуру муниципальное образование должно быть «распродано» за долги, лишеновсей публичной собственности.

Очевиден тот факт, что федеральный законодатель не представляет себе четко процедуру (даже и простую возможность) объявления несостоятельным, например, городского поселения (территорию – участки, находящиеся в муниципальной собственности, по-видимому, можно будет реализовать, но вот что делать с населением? С органами публичной власти? – непонятно). И совершенно очевидно, что следствием стало появление в публичном праве, точнее, в муниципальном законодательстве правового пробела. В связи с этим следует еще раз указать на необходимость теоретического осмысления пределов «рецепции» публичным правом норм частного права.

В целом же, как представляется, существует ряд экономических категорий, оказавших прямое воздействие насистему отношений публичной собственности с позиций частного права. Основными такими категориями являютсяприватизация, инвестиционная деятельность и предпринимательская деятельность. Публичная собственность (содержание данного понятия было подробно рассмотрено выше) – это наиболее важный элемент экономической основы государства и местного самоуправления. Наличие публичной собственности – это неотъемлемый признак публично-правового образования, осуществляющего публичную власть; именно публичная собственность является условием для того, чтобы государство могло бы действовать суверенно (включая право государства по регулированию всех видов собственности), а муниципальная власть – самостоятельно.Однако в ряде случаев публичное имущество становится избыточным, не служит указанным целям, более того, становится фактором, препятствующим нормальному развитию государства, сдерживающим конкуренцию, разрушающим экономику страны. В этом случае, как отмечают исследователи, весьма эффективной может оказаться приватизация. Она – важнейший институт экономической основы государства и местного самоуправления. Под приватизацией понимается, как известно,процесс передачи государственной или муниципальной собственности в частную и иные (непубличные) формы собственности.

Следующая категория в данном ряду – это хозяйственная деятельность(например, вовлечение публичной собственности в гражданско-правовой оборот) государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. По сути, это в настоящее время важнейший

экономический инструмент, влияющий на взаимосвязь прав публичной и частной собственности.

Значительные расходы на содержание социальной сферы, обеспечить которые не сможет даже перераспределение доходов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, порождает необходимость поиска иных (дополнительных) доходов, которые, в частности, могут быть получены при осуществлении как инвестиционной, так и (в более широком смысле) предпринимательской деятельности.

Инвестиционная деятельность – это привлечение в экономику (территории, региона, страны) дополнительных финансовых ресурсов. В условиях нехватки бюджетных и кредитных ресурсов для развития производства привлечение инвестиций, в том числе, и иностранных, является весьма важным источникомэкономического развития и средством более полной реализации прав как публичной, так и частной собственности.

Развитие взаимосвязей прав публичной и частной собственности связано и с общеэкономическими преобразованиями в Российской Федерации. Оценку этих преобразований можно свести к следующим аспектам.

Возможности существования права как частной, так и публичной собственности нельзя рассматривать в отрыве от контекста общей экономической реформы, которая началась в Российской Федерации более двух десятилетий назад и которая сопровождала смену всего политического и общественного строя государства.Конституционный строй современной России принципиально отличается и от советской системы государственного и общественного устройства, и от конституционной модели начала 90-х годов XX века. Сопровождавшее эти изменения возникновение новых экономических условий жизни привело к ряду существенных преобразований, связанных с организациейэкономических основ публичной власти и появлением слоя частных собственников.

Результаты проведенных экономических реформ вплоть до последних дней не могут быть оценены однозначно. Целый ряд неблагоприятных последствий, отчетливо проявившихся на первом этапе их реализации, до сих пор вызывает негативные социальные последствия. Это, безусловно, порождает ответную реакцию со стороны системы публичной власти, которая пытается смягчить аспекты экономических реформ, негативно сказывающиеся на жизни (прежде всего, малообеспеченного) населения. Тем

не менее, те структурные и функциональные преобразования, которые произошли в Российской Федерации в последние годы, стабильность институтов публичной власти свидетельствуют о безусловном успехе этих реформ. Деятельность органов публичной власти, реализация нормативных установлений служат решению задач экономического развития, накоплению экономического потенциала страны. Оценка эффективности такой деятельности, периодически проводимая рядом профильных органов исполнительной власти – Министерством экономического развития, Министерством финансов, Министерством регионального развития – приводит к выводам о необходимости продолжения реформирования экономики государства при корректировке (в ряде случаев принципиальной) методов,используемых в ходе экономических преобразований.

Экономическая политика государства получает правовое закрепление как на уровне Российской Федерации, так и в нормативных актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Особое значение для развития института права собственности и построения концепций, определяющихвозможности ограничения прав как публичных, так и частных собственников, имеет формирование как организационных, так и правовых рамок развития предпринимательства(безусловно, сочетающихся с мерами по проведению антимонопольной политики).

На первом этапе проведения экономических реформ их правовая база, как известно, была крайне узка. В основном, построение и последующее распространение рыночных отношений обеспечивалось при помощи норм законодательства Союза ССР и нормативных актов РСФСР (прежде всего, это Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 “О собственности в РСФСР”,[123]Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 “О предприятиях и предпринимательской деятельности”[124], Закон РСФСР от 21 ноября 1990 года № 343-1 “О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям”,[125] Основы законодательства СССР от 23 ноября 1989 года № 810-1 «Об аренде»[126], Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1104-1

[123] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 30. Ст. 416.

[124] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 30. Ст. 418.

[125] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 26. Ст. 322.

[126] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР 1989. № 25. Ст. 481.

“О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР,[127] Постановление Совета Министров РСФСР 25 декабря 1990 года № 601 “Об утверждении положения об акционерных обществах”[128] и др.).

В ряду перечисленных законов главенствующая роль, безусловно, принадлежала Закону о собственности. Более того, произошедший в дальнейшем отказ от регулирования института собственности, его сведение к определению гражданско-правовой «триады» правомочий собственника и, как следствие, «наполнение» данного института «цивилистическим» содержанием, по нашему мнению, оказало негативное воздействие на конституционно-правовое содержание права собственности, которое является одним из основных прав человека и гражданина –данный вывод может быть сделан на основе толкования норм Конституции Российской Федерации, установления их взаимосвязей.Вся совокупность отношений, связанных с правом собственности, а также формальное закрепление института признания и защиты всех форм собственности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, позволяет сделать такой вывод.Согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; к их числу относится и право частной собственности, но лишь в том смысле, который может быть выведен из системного толкования ст.8 и ст. 35 Конституции Российской Федерации: право собственности неотчуждаемо и принадлежит каждому от рождения. В ст. 35 Конституции речь идет о праве частной собственности. Но данная норма, безусловно, требует «расширения» ее понимания до «права собственности» в целом - как основы конституционного строя. Естественно, ст. 35 отражает лишь одну составляющую права собственности – именно, права частной собственности,однако, на основании статей 8 и 35 Конституции вполне возможно говорить о праве собственности как таковом. И в этом обобщенном виде, охватывая всех субъектов права собственности, оно, безусловно, может быть и является одним из фундаментальных начал конституционного строя.

Таким образом, как совершенно справедливо указывает Н.А. Богданова, «институт собственности проявляется в статусных

[127] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст.569.
[128] Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 6. Ст. 92.

характеристиках всех субъектов конституционно-правовых отношений, приобретая различные правовые формы (нормы, принципы, основы) и играя важную роль в выявлении правового состояния таких субъектов, как на конституционном уровне, так и в законодательстве иных отраслей права, исходящих из конституционного права».[129]

В целом же, проблемы, связанные с пониманием права собственности, несомненно, не возникали бы теперь, если бы наряду с актом гражданского права – Гражданским кодексом Российской Федерации – существовал бы специальный закон, регулирующий конституционно-правовые основы и собственности и прав на нее, подобный отмененному Закону РСФСР о собственности.Действительно, за пределами гражданско-правового регулирования остается целый ряд фундаментальных вопросов: прежде всего сами отношения собственности и их регулирование, пределы полномочий соответствующих субъектов. Разве можно считать достаточным наличие лишь ст. 26.1 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» достаточным для урегулирования всех вопросов собственности в федеративном государстве? Ведь, по сути, единственный заложенный в нее смысл заключается в том, что полномочия субъектов России реализуются на те ресурсы, которыми они обладают. Федеральный законодатель «согласен» сохранять право их осуществления регионами при наличии у последних собственных ресурсов. Более того, ст. 71 Конституции России говорит о собственности Российской Федерации, по сути, как об исключительной собственности Федерации, но при этом и указанный Федеральный закон, и другие правовые акты, по существу, позволяют делегировать субъектам Российской Федерации вопросы исключительного ведения России (управление объектами федеральной собственности), и, немедленно, возникает проблема с трактовкой категории публичной собственности и ее принадлежностью.

Запределами цивилистического регулирования права собственности остались и общие ограничения: например, запрет на любые действия с собственностью органов государственной власти, местного самоуправления, а равно и любых других субъектов, включая юридических и физических лиц, противоречащие государственному суверенитету Российской Федерации.

[129] Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. Юрист. 2001. С. 59.

Вообще, в идеале, такого рода закон о собственности должен иметь фундаментальное значение - отношения по поводу собственности, не предусмотренные им и урегулированныегражданским законодательством, носят, в сущности, производный характер.

Следует констатировать и тот факт, что именно посредством данного закона могли бы быть решены как вопросы процедурного, так и материального характера, связанные с разграничением собственности в государстве. В отсутствие такого рода акта данные вопросы до сих пор продолжают регулироваться Постановлением Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность"[130], в котором названы основные объекты федерального, регионального и муниципального имущества, и которое, несомненно, является анахронизмом.

В дальнейшем ряд субъектов Российской Федерации, пользуясь новыми возможностями, предоставленными федеральным центром, принимает нормативные правовые акты, определяющие условия и правила проведения важнейших рыночных изменений (как на региональном, так и на муниципальном уровнях). К примеру, решение Московского областного Совета народных депутатов от 4 июня 1991 года № 23/4 утвердило«Положение о порядке разграничения областной государственной собственности и муниципальной собственности районов и городов Московской области и входящих в них административно-территориальных единиц» и «Положение о порядке разгосударствления и приватизации предприятий и организаций областной государственной собственности и муниципальной собственности районов и городов Московской области».[131]

Такого рода нормативные правовые акты позволяли временно «обойти» пробелы в законодательстве СССР и РСФСР. Кроме того, их несомненным преимуществом являлось то, что они позволяли учесть специфику как соответствующего субъекта Российской Федерации, так и отдельных его муниципальных образований.

[130] Российская газета от 11 января 1992 года. № 8.
[131] Архив Администрации Московской области.

Современные правовые основы регулирования права собственности в Российской Федерации (как частной, так и публичной) были созданы лишь к началу XXI века. Наиболее важными законодательными актами, регулирующими систему названных выше категорий в Российской Федерации на федеральном уровне, в настоящее время составляют:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- Гражданский кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (в настоящее время действует в редакции от 7 декабря 2011 года);[132]

- Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в настоящее время действует в редакции от 23 июля 2013 года);

- федеральные законы, регулирующие инвестиционную деятельность: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»,[133] Федеральный закон от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»,[134] Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».[135]

В эту систему следует включить и большое количество отраслевых федеральных законов: о связи, о железнодорожном транспорте и др.

На уровне субъектов Российской Федерации в настоящее время наиболее важными актами, регулирующими отношения в сфере собственности, являются законы о региональной публичной собственности, о формировании, управлении и распоряжении публичной (региональной, муниципальной) собственностью, законодательство о развитии регионального и муниципального предпринимательства.

Исследование вопросов взаимосвязи прав публичной и частной собственности поднимает также проблему соотношения публично-правового и частноправового регулирования института собственности в целом. Эта проблема достаточно объективно освещена в науке конституционного права: очевидно, что в сегодняшних условиях институт частной собственности является «локомотивом» новых рыночных отношений и поэтому естественны

[132] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.
[133] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.
[134] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.
[135] Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4562.

попытки абсолютизировать его регулятивное воздействие на все отношения собственности.[136]Но при этом представляется совершенно справедливым вывод о приоритете конституционных норм в регулировании отношений собственности.

Поэтому взаимосвязь прав публичной и частной собственности проявляется и в вопросе соотношении в содержании комплексного института права собственности норм гражданского и конституционного права. Как отмечает В.Д. Мазаев, признание права собственности сугубо гражданско-правовым явлением требует отнесения порядка его регулирования к частному праву. Тогда все публично-правовые установления в данной сфере принимают вид досадных, временных ограничений, которые только мешают развитию отношений в указанной сфере. Если же признать право собственности сложным комплексным межотраслевым институтом, то в таком случае не только частное право, но и другие отрасли права в своей подведомственной части участвуют в его регулировании "на равных". Нельзя не согласиться с важной ролью гражданско-правового регулирования отношений публичной собственности. Вместе с тем оно не решает ряд проблем в данной сфере. Основной целью частноправового регулирования является модель хозяйственного оборота и юридических лиц как полноправных его участников. Публичные собственники в лице государства, субъекта федерации, муниципалитета решают не только задачи эффективного использования своей собственности в хозяйственном обороте. Государству приходится решать судьбу публичной собственности, исходя из потребностей экономического развития в целом, с учетом ряда политических факторов. Здесь возникают вопросы и приватизации и национализации, которые не могут решаться без преобладания публично-правового регулирования. Объекты публичной собственности могут существовать вне режима хозяйственного оборота или с ограниченным режимом участия в нем. Поэтому публично-правовое регулирование в области, например, лесного, водного, земельного законодательств не может не доминировать над частноправовым или быть в упорядоченной кооперации.[137]

Итак, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, других законодательных актов признают публичные образования субъектами гражданского права, выступающими в гражданском обороте на равных

[136] См.: Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики. 2004.

[137] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 44-48.

основаниях с физическими, юридическими лицами и иными его участниками. С другой стороны, органы и должностные лица публичной власти вправе управлять экономикой, осуществлять правовое регулирование этой сферы, то есть, выступать в качестве публичного субъекта, диктующего свою волю другим участникам гражданского оборота. При этом органы публичной власти должны исходить в своей экономической деятельности из норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации.Но, несмотря на большое количество принятых законов, направленных на решение проблем развития комплексного института собственности, систематизированного законодательства в данной области в нашей стране, к сожалению, до сих пор не создано.

Однако обеспечение реальной взаимосвязанности прав публичной и частной собственности требует серьезного дальнейшего наполнения. Практика показывает, что собственник в ряде случаев не может эффективно реализовывать свое право собственности, эффективно управлять имуществом. Типичные примеры – сфера жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ) и муниципальной недвижимости. Бремя содержания этих объектов публичной собственности в Российской Федерации в полном объеме лежит на муниципалитетах. Проведение реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства постоянно в фокусе внимания публичной власти. Президент Российской Федерации В.В. Путин говорил о необходимости реформирования жилищно-коммунального хозяйства 10 лет назад: «затягивать реформу - это только усугублять болезнь».[138]Он постоянно возвращается к этой теме и сегодня: «Налаживание работы по обновлению жилищно-коммунального комплекса - приоритетная задача для региональных и муниципальных органов власти… результаты работы в этой сфере должны быть одним из основных критериев успешности работы региональных команд».[139] Но и федеральный уровень власти также должен участвовать в реформе: "Нам нужны не точечные, сиюминутные меры и латание дыр, а долгосрочные системные решения… Вот мы бубним-бубним по поводу повышения качества услуг, а мало что меняется. Но если мы не будем этим заниматься, то столкнемся не с улучшением, а с деградацией".[140]Основная роль в этом процессе должна быть возложена Фонд

[138] Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина 24 июня 2002 г. Цит. по: Муниципальная политика. 2002. №5-6.

[139] Российская газета от 5 февраля 2013 г. № 5999.

[140] Там же.

содействия ЖКХ: "Жилищно-коммунальная сфера должна стать современной, эффективной отраслью, а не кормушкой для монополистов и сомнительных лавочек".[141]Общеизвестно, что в течение всех последних лет жилищно-коммунальная сфера постоянно деградировала.[142] Для ее поддержания в рабочем состоянии постоянно требуется все больше и больше материальных ресурсов. При этом сфера ЖКХ требует все возрастающих дотаций из бюджетов. И если по оценкам экспертов в 80-90-е годы XX века их объем составлял около одного процента валового внутреннего продукта, то в настоящее время эта цифра превышает 10 процентов.При этом износ основных фондов теплоснабжения составляет более 60 процентов, электроснабжения - более 70%, водопроводные и канализационные системы изношены более чем наполовину. Как результат, потери энергии, тепла, воды в сетях составляют от 20до 40 процентов. Количество аварий постоянно растет. Исследование состояния жилищного фонда свидетельствует о том, что сотни миллионов квадратных метров жилья нуждаются в срочном капитальном ремонте, либо в реконструкции. Общий износ многих зданий уже превышает 60 процентов – такие дома необходимо сносить, но этого не происходит: в России в ветхих, аварийных, находящихся под угрозой обрушения домах живут миллионы людей.

Муниципальный жилищный сектор, а равно муниципальное коммунальное хозяйствов России – это сфера ответственности публичной власти. И это сфера, где качество управления, без преувеличения, самое низкое в системе публичной собственности. Именно здесь необходимы самые жесткие ограничения права публичной собственности, ограничения локального монополизма.Только так можно преодолеть проблемы, связанные с низким качеством жилья, с неразвитой инфраструктурой жизнеобеспечения,наладить их обслуживание, решить вопросы их финансирования, обеспечив целевое использование как материальных, так и финансовых ресурсов. Наконец, необходимо оставить прямое расхищение денежных средств: очевидно, что ускоренные процессы разрушения ЖКХ в немалой степени следствие этого негативного процесса. А в результате, как отмечают эксперты, в России, несмотря на сверхвысокие («спекулятивные») цены на недвижимость в крупнейших городах, жилье по мировым

[141] Там же.

[142] См.: Общественная палата г. Волгограда. Общественная экспертиза ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве Волгограда. Проблемы и пути их решения. Архив Волгоградской областной Думы.

стандартам является одним из самых неприспособленных среди развитых стран и не обеспечивает приемлемого качества жизни.

При этом стоимость коммунальных услуг постоянно возрастает, и этот рост намного опережает рост реальных доходов населения. В последние годы появилось такое понятие как «долг населения предприятиям ЖКХ». Точно оценить размер этого долго довольно трудно, но многие эксперты сходятся в том, что эта сумма превышает 50 млрд. руб. Таким образом, государство вынуждено постоянно субсидировать сферу ЖКХ в весьма серьезных для экономики страны масштабах.[143]

Несмотря на постоянно предпринимаемые реформы, экономическая эффективность в системе ЖКХ попросту отсутствует. Наиболее развита эта система в городах Москве и Санкт-Петербурге, но и в этих субъектах Российской Федерации до сих пор не созданы рыночные механизмы,которые позволили бы существовать отрасли ЖКХ на основе принципов окупаемости, самофинансирования, которые позволили бы наращивать экономические активы,проводить модернизацию, внедрять современные технологии:«Российское жилищно-коммунальное хозяйство давно стало тормозом развития экономики, постоянным фактором социально-демографических катаклизмов. В последние годы каждая русская зима превращается в катастрофу именно из-за изношенности ЖКХ».[144]

Но таким образом обстоит дело далеко не во всех странах. Многие государства (прежде всего, западные) построили систему ЖКХ, которая или является самоокупаемой, или даже приносит доходы. Конечно, это не означает, что ни один сектор системы не получает дотаций. К примеру, как указывают исследователи, в ФРГ деятельность коммунальных служб в большинстве муниципальных образований является дотационной. Связано это с тем, что существует целый ряд категорий населения, которые имеют право не оплачивать полностью коммунальные услуги.Поэтому и сфера ЖКХ не относится к области предпринимательской деятельности, она нуждается в государственной или муниципальной поддержке. В ФРГ данная осуществление данной деятельности относится к компетенции органов местного самоуправления. Однако в США и Великобритании деятельность по оказанию услуг в сфере ЖКХ является бизнесом и может приносить определенную прибыль.[145]

---

[143] Там же.
[144] Там же.
[145] См.: Товарищество собственников жилья. Информационно-методическое пособие. Пермь. 2000.

Как указывают эксперты, такое состояние дел возникло вследствие формирования особой (принципиально отличающейся и от российской, и от европейской) системы управления жилым фондом. В европейских странах, как правило, собственником жилья являются муниципальные образования.Жилищнуюсферуотличает отсутствие серьезного разнообразия форм собственности. Безусловно, помимо муниципальной недвижимости, существуют жилищные кооперативы, принадлежащие на долевой основе частным собственникам, частные дома,многоквартирные дома-кондоминиумы, в которых проживают собственники квартир, объединенные в соответствии с законом в ассоциации собственников жилья. При этом в законодательстве большинства европейских стран понятие "ассоциация собственников жилья" означает особую форму объединения жителей для управления кондоминиумом (*condominium - лат. "совладение", "совместное пользование"*). Каждый домовладелец в кондоминиуме является также собственником доли земельного участка, входящего его в состав. В Российской Федерации аналогом такой ассоциации является товарищество собственников жилья.В некоторых случаях частные собственники сдают в аренду принадлежащие им апартаменты. Однако наибольший сегмент жилья – особенно предназначенного для социально незащищенных слоев населения – это муниципальные строения.

В странах общего права, таких как США и Великобритания, жилой фонд находится преимущественно в частной собственности. Жилые дома либо полностью принадлежат одному собственнику, муниципалитету или частному лицу, либо являются кондоминиумами. При этом, принципиально невозможно «объединение» домовладение – одновременная принадлежность квартир муниципальному и частному собственнику.[146]

Частные собственники-домовладельцыобъединяются в ассоциацию, деятельность которой выстраивается на основании утверждаемого ее членами устава. Таким образом,каждый частный собственник – владелец недвижимости одновременно является членом соответствующей ассоциации. Помимо устава, другим основополагающим документом ассоциации являютсяправила пользования жилым помещением, и именно данные правила, по большей части, регламентируют права и обязанности частных собственников – владельцев жилья. Все договоры жилищно-коммунального обслуживания здания заключаются ассоциацией, которая собирает плату с

[146] См.: Экономика и время от 2 ноября 2000 г., №42.

частных собственников. И в случае необходимости ассоциация как юридическое лицо вправе прибегать к судебной защите как в случае возникновения споров с организациями ЖКХ, так и в случае возникновения конфликта с членом ассоциации – собственником жилья, например, в результате невыполнения указанных выше правил частным собственником, или в случае появления у такого владельца жилья задолженности перед ассоциацией по обязательным платежам.

В 60-70-х гг. XX века кондоминиумы появились как результат передачи арендуемой муниципальной и иной недвижимости в частную собственность. Собственники домов часто предпочитали продать их«по частям» арендаторам или другим лицам, желающим приобрести недвижимость в частную собственность. Позднее – в 80-егоды XX века практически все арендуемое жилье оказалось в частной собственности, возникла система кондоминиумов,и дальнейшее ее развитие стало связано с деятельностью так называемых «девелоперов» - частных компаний, занимающихся освоением незастроенных земельных участков – возведением недвижимости и ее продажей. Строительство жилой и иной недвижимостидо сих пор является одним из наиболее доходных видов предпринимательской деятельности, хотя и требующих существенных первоначальных вложений.Возникновение самоуправляющейся ассоциации собственников жилья– вышеупомянутой ассоциации собственников жилья - всегда представляется (рекламируется) девелоперами как одно из преимуществ. Каждый собственник в результате вступления в ассоциацию получает право принятия решенийпо вопросам управления всем комплексом кондоминиума, по решению внутренних вопросов деятельности ассоциации. Именно ассоциация определяет лицо (лиц), управляющих кондоминиумом, заключает договоры с эксплуатирующими организациями, воздействует на них с целью повышения качества и снижения стоимости предоставляемых коммунальных услуг.

Конечно, участие в такого рода ассоциации порождает не только права, но и, как уже отмечалось, обязанности для частного собственника. Перечень данных прав и обязанностей (домовладельца в кондоминиуме)всегда включается в договор купли-продажи недвижимого имущества. При этом в последние годы рынок аренды жилья снова стремительно развивается в странах англосаксонской системы права (связано это с тем, что стоимость недвижимости выросла в десятки раз за последние 30 лет, и немногие

частные лица могут позволить себе приобретения недвижимости в собственность).

В западноевропейских странах доля публичного жилого фонда (то есть находящегося в публичной собственности – государственной или муниципальной), намного выше, чем в США или Великобритании. В Западной Европе большое распространение получили жилищные кооперативы. Как правило, такие кооперативы являются крупными организациями, которые владеютрядом жилых зданий. Кооперативы в особенности распространены в таких странах как Германия, Швеция, Дания, Финляндия, Норвегия. Однако и в названных государствах в последние годы исследователи отмечают тенденцию ких преобразованию в кондоминиумы. Отличие является довольно простым: в кооперативе каждый его член владеет «паем» (абстрактным правом на долю в общей собственности), а в кондоминиуме – он обладает правом частной собственности на свою часть недвижимости (апартаменты) и долей в общей собственности (лестницы, лифты, двор и пр.). Безусловно, реорганизация кооператива в кондоминиум приносит большое количество преимуществ, что немедленно сказывается на стоимости недвижимости: «раскооперированное» жилье сразу становится вдвое дороже.

Как видно, для успешного развития права частной и публичной собственности должны быть тесно взаимосвязаны, «перетекать» одно в другое, заимствовать друг у друга те или иные принципы. И главная роль здесь должна, безусловно, принадлежать законодателю, поощряющему соответствующие процессы. Но вРоссийской Федерации до сих пор продолжают действовать несколько десятков законов, которые в какой-то части не утратили силу еще с советских времен.

Эта проблема осложняется тем, что на сегодняшний день существуют вопросы определения иерархии действующих нормативных актов, не установлен исчерпывающий список их видов (нормативных актов) для различных нормотворческих органов. Поэтому постоянно возникают конфликты между федеральными нормативными актами и законами субъектов Российской Федерации, между различными федеральными нормативными актами, между правовыми актами и договорами. Наблюдается тенденция подмены законов подзаконными актами, с одной стороны, и подмена предмета закона предметом подзаконного акта - с другой. Эти проблемы могут быть решены лишь реальным обеспечением прямого

действия федеральных законов, а также систематизацией действующего законодательства.

Кроме того, в законодательстве последних лет заметно усилилась такая негативная тенденция, как «обесценивание» норм права. Наиболее ярко она проявилась среди норм, устанавливающих юридическую ответственность. Законодатель почти всегда предусматривает специальные нормы, устанавливающие ответственность за нарушение положений принятого закона. Однако чаще всего дело сводится к повторению общеизвестной истины о том, что виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Реформирование законодательства о налогах и сборах также является актуальным при рассмотрении вопросов совершенствования законодательства в области жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо принятие глав Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующих порядок исчисления и уплаты всех федеральных, региональных и местных налогов, а также разработка специальных налоговых режимов. Необходимо решать и возникшие проблемы применения Налогового кодекса Российской Федерации. Изложение многих вопросов во второй части Налогового кодекса Российской Федерации отличается от имевшегося в ранее действовавших положениях законодательства. Реализация ряда его норм требует разработки подзаконных актов. В налоговом законодательстве есть пробелы, неточности, противоречия, которые позволяют неоднозначно толковать отдельные положения. Налоговая реформа должна реально обеспечить существенное снижение налогового бремени. Налоговое бремя нужно продолжить перераспределять. Следует отменять неэффективные и недействующие налоги. Конечно, частые изменения в налоговой сфере серьезно осложняют жизнь, причем как налогоплательщикам, так и налоговым органам. Однако стройная система налогового законодательства должна сформироваться. Также следует предложить, чтобы налоговые вычеты, которые в соответствии с нормами Налогового кодекса предоставляются физическим лицам в случае приобретения недвижимости при уплате подоходного налога, были бы существенно увеличены.

Проблемы развития прав как частной, так и публичной собственности должны быть тесно увязаны с вопросом сокращения государственных и муниципальных расходов и «дебюрократизации экономики». Для этого необходима координация деятельности федеральных органов

государственной власти по устранению излишнего и неэффективного административного регулирования и повышения эффективности расходов государственных и местных бюджетов; решение вопроса о применении конкретных форм государственного регулирования предпринимательской деятельности (особенно, в сфере ЖКХ, строительства, банковской сфере) и подготовка предложений о целесообразности их дальнейшего использования; подготовка предложений об упорядочении разрешительных и контрольных (надзорных) функций федеральных органов исполнительной власти, их подразделений и подведомственных государственных учреждений, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), за исключением налоговой и финансовой сфер; организация взаимодействия органов государственной власти в вопросах разграничения разрешительных и контрольных (надзорных) функций уполномоченных органов и организаций; совершенствование форм и методов проведения разрешительных и контрольных (надзорных) процедур в целях защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Проведение реформы, называемой «дебюрократизация экономики» требует: внесения изменений и дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации с целью упрощения процедуры согласования и получения разрешительной документации; приведения законодательных актов в соответствие с федеральным законом об основах технического регулирования в Российской Федерации; приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности"; установление правовых основ деятельности организаций саморегулирования; усиление ответственности за нарушение прав потребителей. Работа по «дебюрократизации» требует ее перенесения на уровень субъектов Российской Федерации.

Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы взаимоотношений частных и публичных собственников. В настоящее время ни на региональном, ни на местном уровне нет достаточной заинтересованности в проведении структурных реформ, обеспечении равных условий конкуренции, привлечении экономической активности и инвестиций, сокращении субсидий

экономике, санации неэффективных предприятий, дебюрократизации экономики.

Только в результате реализации всех указанных мер, по сути своей являющихся общими мерами совершенствованиярегулирования института собственности,может быть обеспечена надлежащая взаимосвязь институтов частной и публичной собственности, эффективное использование государством публичной собственности на основе принципов частного права и эффективное управление частной собственностью публично-правовыми средствами.

§2. Особенности ограничений права собственности

Несмотря на естественный и неотчуждаемый (в конституционно-правовом смысле) характер права собственности, реализация данного права, как и большинства других прав и свобод человека не может носить абсолютного характера. Согласно положениям части 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. И этот конституционный принцип справедлив не только в отношении физических лиц: следует помнить о том, что, как указал Конституционный Суд, на юридических лиц распространяются и конституционные принципы и гарантии (прав и свобод человека, в частности) в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы.[147] И поэтому конституционное право частной собственности человека и гражданина, закрепленное в ст. 35 Конституции Российской Федерации, распространяется также и на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо.[148]

В соответствии с положениями части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации любые права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Но возможно это только в той мере, в какой необходимо в целях защиты основ конституционного строя,

[147] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года № 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. № 42. 1998. Ст. 5211.

[148] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, любые права человека и гражданина имеют определенные пределы реализации, и определяет эти пределы государство, прежде всего, в своей конституции. Кроме того, на эти пределы влияют международные принципы и международные договоры.В частности, для Российской Федерации определяющими в этом смысле являются Конвенция о защите прав человека и основных свободот 20 марта 1950 года, ратифицированная Российской Федерацией 1 сентября 1998 года. Как уже отмечалось, правовые нормы ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции четко определяют, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; что никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права; наконец, что предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами и для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

Ограничения прав и свобод по иным основаниям также могут устанавливаться в Российской Федерации. В соответствии с частью 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Таким образом, как совершенно справедливо отмечает С.А. Авакьян, «Конституция содержит ряд условий – ограничения прав и свобод могут быть, но только: а) отдельные; б) в условиях введения чрезвычайного положения; в) для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя; г) в соответствии с федеральным конституционным законом».[149]

При этом указание на то, что ограничения вводятся «в соответствии с федеральным конституционным законом», не означает принятия специального федерального конституционного закона об ограничениях прав и свобод. Здесь, как отмечает С.А. Авакьян, подразумевается другое: в целях

[149] Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. М. Юрист. 2006. С. 680.

обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя принимается федеральный конституционный закон о чрезвычайном положении, он-то и определяет ограничения прав и свобод в соответствующих условиях. Вместе с тем в части 3 ст. 56 Конституции названы права и свободы, которые не подлежат ограничению ни в каких ситуациях. Они предусмотрены ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46-54 Конституции Российской Федерации. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.[150] Как видно, с одной стороны, право частной собственности в указанный перечень не входит. Но, с другой стороны, не может быть ограничено право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Однако право пользования – это, как известно, одна из составляющих содержания права собственности. Здесь вполне возможна парадоксальная ситуация: право собственности (право владения, пользования и распоряжения имуществом) в целом может быть ограничено, но оно не может быть распространено на имущество, используемое для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности. А такое имущество, как определил Конституционный Суд Российской Федерации, включает в себя любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях.[151]

На практике данное противоречие разрешается следующим образом: указанное право фактически (несмотря на конституционные предписания) ограничивается – как только у собственника в силу решения компетентного

[150] Там же. С. 681.

[151] См.: Постановление 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» Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2658.

органа будет изъято соответствующее имущество (и тем самым будет ограничено его право частной собственности в отношении определенных объектов), оно автоматически не сможет им использоваться по смыслу части 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации. Другая – гораздо менее вероятная – возможность, вытекающая из анализа приведенных положений Конституции Российской Федерации, заключается в том, что собственник сможет избежать правомерного ограничения его права частной собственности, путем введения имущества (имущественных прав) в предпринимательский или иной экономический оборот. То есть, к примеру, если автомобиль подлежит изъятию для целей использования в условиях военного или чрезвычайного положения, достаточно передать его на продажу в автосалон для того, чтобы указанного рода ограничения на данное имущество не могли быть распространены; можно предположить, что в случае возникновения такого рода ситуации, имущество, тем не менее, будет фактически изъято, но окончательное решение данной проблемы с точки зрения соотношения конституционных прав и допустимости их ограничения, несомненно, останется за Конституционным Судом Российской Федерации, который пока не сформулировал своего отношения к данной проблеме.

Таким образом, приведенные положения означают, что право собственности может быть ограничено на любой стадии – при определении оснований его возникновения, при осуществлении его охраны, при его прекращении. При этом, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 года № 8-П "По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы "Y. & g. Reliable Services, Inc.", как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе, с ее статьей 55 (часть 3), 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.[152]

Говоря о проблеме определения правовой природы ограничений права собственности, необходимо соотнести собственно ограничения и пределы реализации основных прав человека. Так, С.А. Авакьян показывает, что ограничение прав можно понимать как сокращение (например, изъятие того или иного права из конституционного перечня): «Интересен и такой вопрос: можно ли ограничить (уменьшить) круг основных прав и свобод, обязанностей путем их исключения из Конституции РФ? Предшествующий опыт отечественного конституционного регулирования свидетельствует о том, что подобное нельзя полностью исключать. В частности, в Конституции СССР 1977 г., в Конституции РСФСР 1978 г. было записано право на критику, которое не нашло места в Конституции РФ 1993 г. В тех же Конституциях говорилось о праве участвовать в управлении государственными и общественными делами, теперь – только в управлении делами государства. В Конституциях советского периода говорилось об обязанностях трудиться, беречь и укреплять социалистическую собственность, оберегать интересы государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета, их теперь нет в Конституции Российской Федерации. Однако здесь есть два разных момента. Во-первых, были и могут быть в Конституции какие-то права, свободы и обязанности, обусловленные системой и идеологией, а также концепцией предмета и пределов конституционного регулирования. Если они меняются, неизбежен и отказ от определенных положений. Конечно, это не снимает вопроса о том, лучше или хуже новые подходы. Во-вторых, при следовании государства общепризнанным международным стандартам в регулировании прав, свобод и обязанностей граждан исключение тех или иных положений из конституции необходимо соизмерять и оценивать с позиций следования таким стандартам. Если вдруг Российская Федерация исключит из своей Конституции нормы, отражающие соответствующие права, свободы и обязанности, ей придется как-то объяснять свои действия международному сообществу».[153]

[152] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999.№ 21. Ст. 2669.
[153] АвакьянС.А. Указ. соч. С. 681-682.

С.С. Алексеев в своей классической работе о дозволениях и запретах в советском праве убедительно показывает, что "ограничение... это вопрос не о способах, а об объеме регулирования, о границах имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования".[154]

М.Г. Геворкян отмечает, что «в теории права правовые ограничения, во-первых, связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, поскольку направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны и общественных интересов в охране и защите. Во-вторых, сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности, что достигается с помощью обязанностей, запретов, наказаний и т.п. В-третьих, направлены на защиту общественных интересов, выполняют функцию их охраны».[155]

А.А. Малиновский считает, что пределы субъективного права - это предоставленная законодательством право- и дееспособному лицу совокупность конкретных правомочий, за рамками которых субъект не может осуществлять свое право. А ограничение субъективного права – это изъятие некоторых правомочий из содержания данного права.[156]

А.В. Малько приходит к выводу о том, что «правовое ограничение – это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц».[157]

И.М. Приходько определяет правовые ограничения как правовое средство, направленное на удержание субъекта права в определенных рамках с целью упорядочения общественных отношений путем обеспечения интересов контрсубъекта. Правовые ограничения тесным образом связаны с такими категориями как воля, интерес, цель, мотив и социальная ориентация. Они влияют на субъекта путем внешнего информационного воздействия, вынуждая его на ту или иную форму активности. Выполняя функции охраны и защиты, а также системообразующую, информативную, коммуникативную, оценочную и воспитательную, ограничения служат общим целям правового регулирования, способствуя поступательному развитию общества. В рамках

[154] Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. Юридическая литература. 1989. С. 65.

[155] Цит. по: Геворкян М.Г. Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и классификация // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 6.

[156] Малиновский А.А. Пределы субъективного права // Журнал российского права. 2005. № 11.

[157] Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М. Юристъ. 2003. С. 91.

отраслей права рассматриваемое средство служит целям регулирования, свойственным данной сфере правоотношений.[158]

А.А. Троицкая, рассматривая вопросы соотношения принципа свободы личности и публичной власти, приходит к ряду весьма интересных выводов. Во-первых, с ее точки зрения, категории «предел» и «ограничение» представляют собой самостоятельные характеристики юридических возможностей – прав и полномочий – субъектов конституционного права. Пределы реализации права – 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.

Во-вторых, ограничение рассматривается исследователем в качестве императивного, основанного на положениях конституции, предпринятого в установленных ею целях и в соответствии с определяемыми ею требованиями нормативного сужения круга возможностей того или иного субъекта конституционного права.

В-третьих, правила установления пределов реализации и ограничений прав 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

[158] Приходько И. М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики. Автореф. дисс… канд. юр. наук Саратов. 2001. С. 7-8.

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.[159]

Г.Ф. Шершеневич (классик русской цивилистики) использовал термин «границы права» и, описывая случаи установления этих границ, называл их "ограничениями права собственности в силу закона": вещь, составляющая объект права собственности, не служит объектом какого-либо права на нее другого лица, и установление границ права собственности имеет в виду только стеснение собственника из-за посторонних лиц в осуществлении его права.[160] При этом классический гражданско-правовой подход предполагает определение ограничений права собственности через изъятия некоторых правомочий из его содержания.[161]

Есть и другая (цивилистическая) точка зрения: так, по мнению В.П. Камышанского, 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.[162]

С точки зрения Б.С. Эбзеева, под пределами следует понимать границы признаваемой и защищаемой Конституцией свободы индивидов. А ограничениями основных конституционных прав являются: во-первых, допускаемые Конституцией Российской Федерации изъятия из конституционного статуса человека и гражданина; во-вторых, изъятия из круга полномочий, составляющих нормативное содержание основных прав и

[159] Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9-11.

[160] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права М. Статут. 1995. С. 245.

[161] См.: Маттеи У., Суханов Е.А.Основные положения права собственности. М. Юристъ. 1999. С. 208-209.

[162] Камышанский В.П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград. Волгогр. акад. МВД России. 2000. С. 69-70, 101.

свобод; и, в-третьих, уменьшение объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю.[163]

В целом, несомненно то, что крайне важно выстроить четкую, внутренне непротиворечивую систему ограничений 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. Особую актуальность получает эта проблема с учетом того, что Конституция Российской Федерации, как было показано выше, содержит указание на то, что право (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, говоря о субъективном праве, мы можем установитьего ограничения(ограничения правомочий собственника), во втором – мы можем определить круг объектов, на которые первое субъективное право может распространяться, т.е. в этом случае речь идет о границахреализации права собственности. В этом смысле, как представляется, вполне корректно утверждать, что право на обладание собственностью пределом реализации права собственности.

В целом же, как представляется, с учетом изложенных выше теоретических позиций, исходным, хотя и зачастую игнорируемым в нашей стране в последнее время пределом, очерчивающим границы реализации права собственности, являются социальные цели, принцип социальности в организации общества и государства. Следует помнить о том, что часть 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает (провозглашает), что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное же государство исходит из такой концепции построения общества, которая базируется на принципах социальной справедливости, обеспечения благополучия граждан, солидарности и

[163] Круглый стол: "Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву" // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

ответственности. Эти принципы должны быть положены и в основу всех правовых предписаний, в том числе, и ограничивающих право собственности. Сущностными характеристиками, определяющими пределы реализации права, являются необходимость охраны труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Немаловажно в данном контексте отметить и тот факт, что данные пределы реализации права должны распространяться как на частную, так и на публичную собственность, поскольку право частной собственности, несомненно, подлежит ограничению во имя социальных целей государства.

Ограничения права собственности могут быть как «негативными»: к примеру, в качестве такого общего ограничения можно рассматривать налоги – принудительные периодические изъятия государством части имущества (денежных средств) у юридических, физических лиц, особенно, в тех случаях, когда шкала налогообложения является прогрессивной. Но данного рода ограничения могут быть и «позитивными» («подталкивающими к самоограничению»): к примеру, государство может поощрять благотворительность, другие формы использования объектов частной собственности в интересах нуждающихся.

Право публичной собственности также должно быть (позитивно) ограничено, то есть должны быть предусмотрены (прописаны в законодательстве) механизмы, позволяющие направить объекты публичной собственности на обеспечение интересов малоимущих и иных лиц, которым требуется материальная поддержка.

Основоположниками идеи ограничения частной собственности как права следует считать Л. Дюги и Г. Шварца, которые предложили теорию "правовой цели". Указанная теория исходит из того, что любое имущество служит не лицу, а цели, причем, главным образом, направленным на обеспечение всего общежития; если человек использует свое имущество на неразумные цели, всему правопорядку в обществе ненужные, то государство либо имущество отбирает, либо принуждает имущество использовать согласно его социальному назначению.[164]

[164] Цит. по: Волков А.В. Теория концепции "злоупотребление гражданскими правами". Волгоград. Станица-2. 2007. С. 67.

Эта концепция в настоящее время не разделяется большинством ученых, однако на практике любое государство, принимая законодательные акты, стремится найти баланс между принципами рыночной экономики и свободной конкуренции, основанными на частной собственности и ее максимальной защите, и принципами социального государства, то есть государства, ограничивающего, прежде всего, именно право частной собственности в интересах общего блага и социальной справедливости. Поэтому, в известном смысле, в Конституции Российской Федерации, провозглашающей, с одной стороны, принцип социальности государства, а, с другой стороны, фундаментальность и неотчуждаемость права собственности, заложен серьезный внутренний конфликт, системное противоречие, поскольку, говоря о естественном и неотъемлемом праве частной собственности, Конституция Российской Федерации (в отличие от большинства современных западных конституций) не признает, не указывает на необходимость ограничения права собственности во имя целей социального государства. И целый ряд ученых исходит из того, что устанавливать такие ограничения даже в принципе недопустимо: "Всякие ограничения права собственности неизбежно порождают весьма острые коллизии; ведь ограничение собственности - это ограничение свободы, автономии, самостоятельности лица, которые сами по себе - единственный источник благосостояния человека".[165] Но практика показывает иное: возникающие противоречия между правом частной собственности и публичными потребностями общества, требующими ограничения указанных прав, всегда решаются в пользу именно ограничений, которые в современном государстве приобретают системный, сложный характер и без которых немыслимо осуществление социальных функций государства. Именно это и есть главный предел реализации права собственности – ее (собственности) социальная функция, социальное предназначение.

Отдельного рассмотрения требуют ограничения права собственности основного носителя власти в государстве – народа – в отношении важнейших объектов права собственности – земли и природных ресурсов. Как уже отмечалось, Конституция Российской Федерации признает землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данный подход полностью соответствует положениям международного права, которые подчеркивают суверенный

[165] Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М. Дело. 2002. С. 156.

характер права собственности народа, который означает возможность свободно, без каких-либо внешних или внутренних ограничений или изъятий владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами. Так, в Резолюции VII сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1952 года № 626 «О праве свободной эксплуатации естественных богатств и ресурсов» прямо указано, что «право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами и свободно их эксплуатировать является их неотъемлемым суверенным правом и соответствует целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций».[166]

Дальнейшее развитие этих положений нашло отражение в нормах Международного пакта от 16 декабря 1966 года «Об экономических, социальных и культурных правах», ратифицированного Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII.[167] Статьи Пакта предусматривают «неотъемлемое право народов для достижения своих целей полностью и свободно обладать, пользоваться и распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. При этом ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования». Очевидно, что под «обладанием» подразумевается владение землей и природным ресурсами, право, которое в совокупности с правами пользования и распоряжения и представляет собой содержание права собственности. А это приводит к выводу о том, что, несмотря на отсутствие прямых упоминаний в Конституции Российской Федерации, именно народ является собственником земли и природных ресурсов – но он же является и источником власти, и источником потенциальных ограничений (ему же принадлежащего) права собственности. Данное понятие следует отличать от государственного суверенитета и суверенных прав народа – поскольку речь идет не об осуществлении власти, не о распространении юрисдикции на определенную территорию, а именно о праве собственности (хотя в данном случае и не являющемся субъективным). При этом нельзя не отметить, что границы реализации данного права и территориальные пределы юрисдикции государства в рассматриваемом случае совпадают. Более того, «реализация» народом права собственности неотделима и от деятельности государства, от реализации функций публичного собственника. Связано это с тем, что народ

[166] Объединенные нации. Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на седьмой сессии за время с 14 октября 1952 г. по 21 декабря 1952 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Седьмая сессия. Дополнение № 20 (A/2361). Нью-Йорк. С. 22-23.

[167] Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 12. 1994.

в современных условиях не может существовать вне определенных публично-правовых форм, и основной из них является форма существования в рамках государственно-правового устройства. А это означает, что функции выражения и воплощения воли народа (в том числе связанные и с реализацией права собственности на землю и природные ресурсы) возложены на государство.

Но означает ли это, что права народа, права государства, этот народ представляющего, в отношении наиболее важных объектов собственности (настолько важных, что в тексте Конституции России им посвящен ряд специальных норм: земля и природные ресурсы) являются практически неограниченными? На первый взгляд, дело обстоит именно так. Действительно, право (собственности) народа Российской Федерации в отношении земли и природных ресурсов (как было показано выше) превалирует над аналогичным правом других (проживающих на соответствующей территории) народов на эти же объекты права собственности. Народ, принимая конституцию, устанавливает экономическую систему государства. Народ – это носитель суверенитета, и потому именно его можно назвать «естественным» собственником земли и природных ресурсов. Наконец, право собственности на землю и природные ресурсы – это, в сущности, экономическая основа суверенитета государства: без земли, без природных ресурсов, невозможно обладать всей полнотой власти над территорией. Однако при этом нельзя не отметить, что данному праву народа, по сути, противостоят (столь же естественные и неотъемлемые) права его представителей – отдельных индивидов, реализующих право частной собственности. Но возможность определения границы, баланса, точек соприкосновения и взаимоограничения этих прав, безусловно, остается за народом, за носителем суверенитета. И поэтому, как представляется, корректно в данном контексте говорить не об ограничении права собственности народа (все-таки «ограничение» в силу лексического смысла данного понятия предполагает некий внешний источник, его определяющий), а о самоограничении данного права. Именно посредством принятия конституции государства и вводятся такого рода самоограничения, проводится баланс между правом частной и правом публичной собственности.

При этом нельзя не отметить, что в Конституции Российской Федерации данный баланс явно был смещен в сторону приоритета права

частной собственности. Конституция России, устанавливая частную собственность в качестве одной из основ конституционного строя, провозгласила, развивая это положение, принципы свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и (ничем не ограниченной) свободы экономической деятельности. В соотношении с этими нормами отмеченные выше положения о социальном характере российского государства выглядят декларативными.

Ранее уже было показано, что государственная и муниципальная формы собственности, указываемые в Конституции Российской Федерации в контексте признания и равной защиты с частной и иными формами собственности, не регулируются как средства достижения целей социального государства; даже по отношению к ним не устанавливается социальное содержание права собственности, не предписывается его использование во имя социального блага. По сути, право публичной собственности никак не ограничено в Конституции и по аналогии с правом частной собственности сведено к классической «триаде» - ничем не лимитированному праву владения, пользования и распоряжения имуществом. А попытки государства законодательно ограничить, очертить границы реализации права публичной собственности постоянно встречают критику, в том числе, звучащую и на международном уровне, связанную с тем, что законодатель выходит за рамки, обозначенные Конституцией.

А, между тем, ограничения права собственности – это совершенно общепринятая практика в конституционном праве зарубежных государств. Ограничивается (обременяется, «самоограничивается») право публичной собственности: например, признаются права «иных субъектов» на государственную собственность. Так, одной из тенденций, зародившейся еще в конце XVIII века, продолжившейся в XIX и даже в XX веках, стало признание (следует подчеркнуть, что речь идет именно о «признании», а не о «предоставлении») права собственности на землю и природные ресурсы коренных (но не государствообразующих) народов; включение права собственности или элементов его содержания (прежде всего, права пользования) в число «традиционных прав» этих народов. Эти положения отражены в Конституции США 1789 г., Конституционном акте Новой Гранады (Колумбии) 1811 г., Конституции Венесуэлы 1811 г., Конституции Испании 1812 г., в Конституциях Чили, Перу, Мексики, Эквадора и других стран Латинской Америки, которые были приняты в течение XIX-XX вв.

В 1991 г. соответствующие нормы были включены в Конституцию Колумбии, в 1992 г. – Парагвая и Мексики, в 1993 г. – Перу; в 1994 г. они были приняты в Боливии и Аргентине, в 1996 г. - в Эквадоре, в 1999 г. - в Венесуэле. Исследователи отмечают, что в ряде латиноамериканских конституций коренные (индейские) народы рассматриваются в качестве субъектов публичного права, осуществляющих самоуправление на своих территориях (Боливия, Гватемала, Колумбия). Вопросы собственности на землю, на которой проживают данные коренные народы (Бразилия, Боливия, Эквадор) были решены в их пользу. Наконец, были установлены общие принципы участия коренных народов в использовании природных ресурсов, в результате чего реализация права публичной собственности на землю и природные ресурсы осуществляется коренными народами («при их непосредственном участии»), даже в тех случаях, когда формально публичная собственность является неделимой и принадлежит государству: например, ст. 231 Конституции Бразилии не только признает за индейцами право на постоянное владение землями, которые они традиционно занимают, но и исключительное право пользования природными ресурсами этих территорий, а также объявляет недействительными любые акты, направленные на занятие, получение в собственность и обладание этими землями.[168]

Однако и право частной собственности также зачастую конституционно ограничивается. Так, еще в 1919 году в Конституции Мексики было определено, что государство в любое время имеет право наложить на частную собственность ограничения, требуемые общественными интересами, а также регулировать использование природных богатств, которые могут быть объектом присвоения, для обеспечения их сохранности и более справедливого распределения государственного имущества. В этих целях должны приниматься соответствующие меры для раздробления латифундий, развития мелкой земельной собственности, находящейся в эксплуатации, образования новых сельскохозяйственных общин с необходимыми земельными угодьями и водами, содействия сельскому хозяйству вообще и предотвращения уничтожения природных богатств.

[168] См. об этом: Андреева Г.Н. Объекты права собственности в конституциях зарубежных стран: ретроспективный взгляд // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.

Распространенным случаем является ограничение права частной собственности иностранцев на недвижимое имущество: в Дании, Греции, некоторых других странах конституционно определено, что права иностранных граждан приобретать недвижимость (в том числе, землю) ограничиваются законом. В Конституции Франции указано, что любое имущество, любое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает национальное общественное значение или характер фактической монополии, должно стать собственностью общества. Конституция Исландии закрепляет возможность ограничения законом права собственности на недвижимое имущество и на доли (акции) в промышленных предприятиях иностранных юридических лиц. Конституция Лихтенштейна указывает, что защита имущества иностранного гражданина осуществляется с исключениями, определяемыми законами. В Португалии конституционно ограничивается участие иностранных физических и юридических лиц в экономической деятельности, в частности, возможности вложения капитала в интересах «гарантировать развитие страны и защитить национальную независимость и интересы трудящихся».[169]

Таким образом, как мы видим, и общий правовой статус субъекта права также является пределом реализации права его собственности. И в Российской Федерации ограничения права собственности гражданина и иностранца различаются: на иностранных граждан, во-первых, распространяются все те ограничения права собственности, которые установлены в отношении граждан Российской Федерации, и, во-вторых, существует ряд специальных ограничений данного права в отношении лиц, имеющих статус иностранцев. К примеру, общими ограничениями будут являться нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающие, что в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам (например, ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации). А специальными ограничениями для иностранцев являются нормы гражданского, земельного, жилищного и иного отраслевого законодательства. В качестве примера можно привести нормы, ограничивающие оборот земли и других природных ресурсов путем введения

[169] См.: Конституционное право государств Европы / Под ред. Д.А. Ковачева. М.Волтерс Клувер. 2005. С. 36.

запрета для иностранца владеть теми или иными земельными участками: так, часть 3 ст. 15 Земельного кодекса Российской Федерации[170] установила, что 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. Другой пример – положения ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", в соответствии с которой иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.[171]

Жилищное законодательство установило целый ряд специальных ограничений в отношении права собственности иностранцев на жилое помещение. Так, иностранцы не имеют права на приватизацию жилых помещений в государственном, муниципальном и ведомственном жилищных фондах – этот вывод вытекает из анализа положений статьей 1 и 2 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 (ред. от 11 июня 2008 г.) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»[172]. По общему правилу, закрепленному в части 5 ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства не предоставляются жилые помещения по договорам социального найма (исключения могут быть установлены международным договором Российской Федерации).[173] Еще одна прямая норма: часть 12 ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации прямо указывает, что субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не предоставляются иностранным гражданам, если международными договорами Российской

[170] Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.).Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

[171] Собрание законодательства Российской Федерации.2002.№ 30. Ст. 3018.

[172] Ведомости Съезда народных депутатов и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

[173] Жилищный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ (ред. от 29.06.2012).Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Федерации не предусмотрено иное. Особо необходимо подчеркнуть: в отличие от вышеприведенного примера, в котором четко определялись две категории лиц, право собственности на жилое помещение которых ограничено в связи с их общим правовым статусом – иностранные граждане и лица без гражданства – в данном случае речь идет только об одной категории: об иностранных гражданах.

В целом, следует отметить, что специальные ограничения права собственности иностранцев в соответствии с частью 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации могут быть установлены только федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Вообще, как видно из проведенного исследования и рассмотренных различных точек зрения, в отношении категорий «пределы реализации права» и «ограничения права» ни в конституционно-правовой, ни в цивилистической науке не установлены четкие различия. И, что намного сильнее осложняет правоприменение, не определены они и в действующем законодательстве. Более того, и в доктрине, и в нормативных правовых актах термин «ограничение» весьма часто дополняется (или пересекается) другим понятием (отсутствующим в нормах Конституции Российской Федерации) - «обременение», который иногда противопоставляется, но чаще применяется как синоним «ограничения». И, в свою очередь, Конституция России содержит практически не применяемый в законодательстве Российской Федерации, но содержащийся в целом ряде международных актов термин «умаление права», который, исходя из его лексического значения, также, по-видимому, является одной из форм ограничения права.

Так, в соответствии с положениями п. 1 ст. 275 Гражданского кодекса Российской Федерации сервитут (так именуется право ограниченного пользования чужим земельным участком) сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который **обременен** этим сервитутом, к другому лицу. В данном случае, что очевидно, Закон понимает под обременением права третьих лиц на собственность субъекта права. С другой стороны, ипотека (залог недвижимости) также называется в Федеральном законе от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ (ред. от 06 декабря 2011 года) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» обременением имущества.[174] Но залог, как известно, это вовсе не право, а один из способов обеспечения исполнения обязательства. А согласно части 2 ст. 17 Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 138-

[174] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№ 29. Ст. 3400.

ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) "О лотереях"[175] возможно еще одно понимание обременения – как отдельного обязательства: организатору лотереи **запрещается обременять** призовой фонд лотереи какими-либо **обязательствами**. Аналогично предлагает понимать обременение часть 17 ст. 7 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 года) «О рынке ценных бумаг»: в обязанности депозитария входит регистрация фактов **обременения ценных бумаг депонента обязательствами.**[176]

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" попытался предложить обобщенное определение: ограничения (обременения) - наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и других).[177]

В еще большей степени понимание исследуемого категориального аппарата осложняет Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 года) "О приватизации государственного и муниципального имущества", в части 1 ст. 31 которого говорится, что «при отчуждении государственного или муниципального имущества в порядке приватизации соответствующее имущество может быть **обременено ограничениями**, предусмотренными настоящим Федеральным законом или иными федеральными законами, и публичным сервитутом».[178]

Конституционный Суд Российской Федерации, когда перед ним был сформулирован соответствующий вопрос о правильности толкования судебными и иными правоприменительными органами понятия "обязательство" и о возможности отнесения его к числу "обременений", сформулировал, по сути, собственное понятие обременения. В качестве такового он предложил понимать установленные законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условия, запрещения, стесняющие правообладателя при осуществлении права

[175] Собрание законодательства Российской Федерации.2003.№ 46 (ч. 1). Ст. 4434.
[176] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.
[177] Собрание законодательства Российской Федерации.1997.№ 30. Ст. 3594.
[178] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002.№ 4. Ст. 251.

собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и других). Правда, при этом Конституционный Суд сразу же оговорился, что данное определение не является правовой позицией, поскольку выработка соответствующих правовых понятий не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, установленную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".[179]

Кроме того, с точки зрения Конституционного Суда, обременение должно влиять на стоимость имущества (которая в случае появления обременения уменьшается), и в этом смысле «обременение» может пониматься весьма широко. Например, «само социальное предназначение объектов, перечисленных в пункте 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", является таким обременением, которое снижает их рыночную стоимость».[180]

Собственно ограничение права Конституционный Суд Российской Федерации также склонен трактовать весьма широко: так, в соответствии с его правовыми позициями, изложенными в вышеупомянутом Постановлении от 16 мая 2000 года № 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited" права муниципальных образований по распоряжению объектами, перечисленными в пункте 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" (право распоряжения – одна из составляющих содержания права собственности), ограничиваются обязанностью сохранения целевого назначения этих объектов. То есть право ограничивается возложением обязанностей на правообладателя.

---

[179] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 425-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волобуева Юрия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 9.1 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" и пунктом 2 статьи 75 Федерального закона "Об исполнительном производстве". СПС КонсультантПлюс.

[180] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited". Собрание законодательства Российской Федерации.2000.№ 21. Ст. 2258.

Ограничением права собственности является и запрет (временный, как правило) на реализацию данного права: как указывает Конституционный Суд в Постановлении от 03 июля 2001 года № 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" в связи с жалобами ряда граждан", по своей правовой природе мораторий (***то есть временный запрет – А.С.***) на удовлетворение требований граждан - вкладчиков по обязательствам банка, возникшим до момента его перехода под управление Агентства, представляет собой ограничение прав.[181] При этом возникает вопрос: если запрет носит абсолютный (не временный) характер, то корректно ли и его относить к одному из видов ограничений права собственности. С одной стороны, безусловно, следует принимать во внимание тот факт, что запрет не сужает возможности применения права, а полностью исключает такое применение (еще раз отметим, одна из научных позиций, распространенных в теории гражданского права, исходит из того, что ограничение права не исключает полностью возможность его реализации, а лишь определяет условия, при наличии или соблюдении которых возможна такая реализация). Но, с другой стороны, если говорить об определении границ реализации права (границ регулирования) в предельно общем смысле, в том числе, и в том ключе, как оно трактуется в Конституции Российской Федерации, то следует признать, что ограничение права – это, в том числе, и сужение (иное изменение) субъективной возможности управомоченного лица вести себя тем или иным образом, осуществлять те или иные действия, а предел –это определение «внешней» грани, проведение границ осуществления права. И в таком понимании запрет, как представляется, совершенно определенно будет являться «внешним рубежом», границей, т.е. тем самым пределом реализации, до «достижения» которого и может осуществляться право.

Поэтому вывод исследователей о том, что запрет – это одно из юридических средств воздействия на общественные отношения, в том числе, на субъективное право, в то время как ограничение права – это правовое явление, воздействующее на волю субъектов ограничиваемых прав с целью удержания их от определенных действий, таким образом, что собственник вынужден терпеть определенные действия третьих лиц в сфере его

[181] Собрание законодательства Российской Федерации.2001.№ 29. Ст. 3058.

юридического господства либо воздерживаться от определенных действий[182] требует существенных уточнений. Прежде всего, запрет ровно таким же образом воздействует на волю субъекта права вообще, как и ограничение; разница заключается в том, что запрет – это правовое средство, препятствующее реализации соответствующей воли, поэтому помимо объективного аспекта – воздействия на общественное отношение в данном случае наблюдается и аспект субъективный: определение границ устремления воли, волевого воздействия.

А в отношении ограничения следует указать, что помимо воздействия на волю субъекта права, – к примеру, определения условий реализации права, оно также влияет и на объективную сторону – на общественные отношения, то есть на многообразные связи, возникающие между отдельными индивидами, социальными группами, нациями и др., а также внутри них в процессе их экономической, социальной, политической, культурной жизни и деятельности. Просто воздействие это (в отличие от запрета) направлено в гораздо меньшей степени на воспрепятствование возникновению или прекращению общественного отношения, хотя и такого рода ограничения по сути своей весьма близко стоящие к запретам можно найти, особенно, в конституционном праве. Скажем, возможность инициирования референдума крайне ограничена необходимостью сбора двух миллионов подписей и целым рядом особых процедур – и, как результат, референдум Российской Федерации, хотя и формально не запрещен, но уже в течение более 15 лет ни разу проведен не был. Но при этом гораздо в большей степени ограничение (во всяком случае его появление, установление) связано с намерением изменить общественные отношения того или иного рода. И из этого следует, хотя данный вывод может показаться несколько парадоксальным, что запрет – это частный случай (наиболее полное проявление) ограничения, то есть запрет – это абсолютное ограничение.

Особый вид ограничения права собственности – установление специального (разрешительного) порядка владения, пользования или распоряжения имуществом. В качестве примера можно привести процедуру таможенного оформления имущества, ввозимого в Российскую Федерацию. При этом следует учитывать, что особенности установления данного ограничения имеют существенную специфику, в частности, такого рода ограничения, как правило, носят объективный (не зависящий от воли

[182] См. Камышанский А.П. Указ. соч. С. 100.

собственника или его поведения) характер. Так, субъект права, в случае своей неосведомленности о необходимости соблюдения соответствующего порядка даже при условии добросовестности своих действий может быть не освобожден от последствий такого рода ограничения. Этот вывод следует из анализа правовых позиций, содержащихся в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2006 года № 167-О "По жалобе гражданина Кириллова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации".[183]

В данном решении Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил справедливость законодательных норм, определяющих, что обязанность выполнить требования по таможенному оформлению товаров и транспортных средств, в том числе, по уплате таможенных платежей, может быть возложена и на лиц, которые не могли каким-либо образом влиять на соблюдение требуемых при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу таможенных формальностей, поскольку не были в тот период участниками каких-либо отношений, включая таможенные отношения, по поводу такого имущества, и даже если, приобретая его, они не знали о незаконности ввоза на таможенную территорию Российской Федерации. Это связано с тем, что если в отношениях, связанных с приобретением имущества, заведомо происходящего из-за границы, приобретатель «не проявил ту степень заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась в целях надлежащего соблюдения таможенного законодательства», это дает основания говорить о его вине в форме неосторожности. Вместе с тем неосторожный приобретатель, лишившийся имущества в результате конфискации или понесший бремя расходов в результате уплаты таможенных платежей, во всяком случае, может - на условиях, предусмотренных гражданским законодательством, и в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством, - требовать возмещения понесенных им расходов со стороны лиц, у которых он приобрел это имущество.

Однако из приведенного общего правила есть и исключения: при незаконном перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу ответственность за уплату таможенных пошлин, налогов несут лица, незаконно перемещающие товары и транспортные

[183] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006.№ 32. Ст. 3586.

средства, лица, участвующие в незаконном перемещении, если они знали или должны были знать о незаконности такого перемещения, а при ввозе - также лица, которые приобрели в собственность или во владение незаконно ввезенные товары и транспортные средства, если в момент приобретения они знали или должны были знать о незаконности ввоза, что надлежащим образом подтверждено в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; указанные лица несут такую же ответственность за уплату таможенных пошлин, налогов, как если бы они выступали в качестве декларанта незаконно вывозимых и незаконно ввезенных товаров. Из этого вытекает, что лица, которые на момент приобретения транспортного средства не знали и не должны были знать о незаконности его ввоза на территорию Российской Федерации, не могут рассматриваться как ответственные за таможенное оформление соответствующих транспортных средств, включая уплату таможенных платежей, поскольку на момент ввоза на территорию Российской Федерации не состояли в каких-либо отношениях по поводу указанных транспортных средств. Следовательно, для таких лиц действующее таможенное законодательство не исключает возможность осуществления правомочий собственника в отношении приобретенных ими законным образом транспортных средств, или, другими словами, их право собственности не может быть ограничено указанным порядком.

Вопросы разграничения собственности не являются предметом исследования настоящего раздела работы, однако данная процедура, равно как и критерии отнесения имущественных объектов к тому или иному виду публичной собственности, безусловно, являются одним из пределов реализации права публичной собственности, поскольку допускают изъятие имущества из собственности публичного образования и его обращение в собственность иного публичного образования вопреки установленным гражданским законодательством общим правилам приобретения права собственности.

Изначально собственность в Российской Федерации была разграничена приложением № 1 к Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность", в котором названы

основные объекты федерального, регионального и муниципального имущества. Изданное в развитие норм данного постановления Распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности»[184] (утратило силу на основании Указа Президента Российской Федерации от 12 июня 2006 года № 603[185]) установило процедуры передачи объектов собственности, которые применялись около 14 лет.

В настоящее время данная процедура регулируется положениями Федерального закона от 22 декабря 2004 года № 122-ФЗ (в редакции от 20 июля 2012 года) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».[186] Данный законодательный акт указывает, что существуют виды объектов публичной собственности, которые могут или не могут находиться в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом находящееся в собственности публичного образования имущество, которое может принадлежать данному публичному образованию, подлежит безвозмездной передаче в собственность того публичного образования, которое справе выступать публичным собственником в отношении указанного имущества или если это имущество фактически используется (для целей свой публичной деятельности) соответствующим собственником (точнее, соответствующим органом публичной власти от имени этого собственника).

Возникает и требует исследования вопрос о том, нарушают ли данные положения конституционные права того публичного образования, собственность которого перераспределяется, поскольку при этом происходит

[184] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 697.

[185] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006.№ 25. Ст. 2700.

[186] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004.№ 35. Ст. 3607.

изъятие имущества из собственности данного публичного образования, причем происходит это на основании подзаконных актов, без согласия органов публичной власти соответствующего публичного образования, без решения суда и без предоставления равноценного возмещения. Важно указать и на общий характер соответствующих законодательных предписаний: Федеральный закон, установивший соответствующий порядок, в отличие от вышеприведенного Постановления Верховного Совета РСФСР, не содержит конкретный перечня имущества (его видов, категорий), подлежащего передаче (разграничению), и тем самым возникает возможность его произвольного определения со стороны, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти, то есть нарушаются гарантии права собственности публичного образования в отношении его имущества в случаях, когда, например, возможно его многоцелевое использование, перепрофилирование или его использование для осуществления иных полномочий, остающихся у публичного образования в результате разграничения полномочий между органами публичной власти. При этом сразу необходимо оговориться, что в отношении регионального и муниципального имущества такие перечни содержат специальные федеральные законы – перечень видов регионального имущества содержит Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред.от2 мая 2012года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,[187] а перечень видов муниципального имущества – Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Весь описанный комплекс проблем был рассмотрен Конституционным Судом Российской Федерации применительно к разграничению федеральной и региональной собственности,[188] и Суд пришел к следующим выводам. Во-первых, необходимость разграничения государственной собственности

[187] Собрание законодательства Российской Федерации.1999.№ 42. Ст. 5005.

[188] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.

между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации вытекает непосредственно из Конституции Российской Федерации, поскольку предопределяется федеративным характером государства и разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Хотя при этом Конституция Российской Федерации не определяет, какие объекты государственной собственности должны находиться в собственности Российской Федерации, а какие – в собственности субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения государственной собственности федеральный законодатель, исходя из разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и из того, что объем, пределы и особенности конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам разграничения государственной собственности обусловлены особенностями государственной собственности, ее предназначением как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правомочен отнести объекты государственной собственности к соответствующему уровню (виду) - федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации, а также установить порядок передачи имущества, в том числе, на безвозмездной основе, от одного субъекта публичной власти к другому.

В-третьих, имущество, находящееся в федеральной собственности, может быть безвозмездно передано в собственность субъектов Российской Федерации; в свою очередь, имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, может быть безвозмездно передано в федеральную собственность, причем такая передача не является допускаемым на основании части 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации **принудительным отчуждением имущества** для федеральных нужд, предполагающим предварительное и равноценное возмещение. В то же время имущество, передаваемое в процессе разграничения собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, остается государственной

собственностью и должно использоваться органами государственной власти не иначе как для осуществления ими своих полномочий в конституционно установленных целях.

В-четвертых, разграничение государственной собственности и передача имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляемая в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не должны быть произвольными: разграничение государственной собственности осуществляется между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации как между публично-правовыми образованиями, связанными отношениями субординации и координации, которые основаны на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обусловливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе, формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Именно в силу этого данные отношения **не регулируются гражданским законодательством**, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

В-пятых, **право собственности субъектов Российской Федерации может быть ограничено**, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и по своему характеру соразмерно тем конституционно значимым целям, ради которых оно вводится. Федеральным законом, разграничивающим государственную собственность и устанавливающим порядок передачи имущества в результате разграничения публично-властных полномочий, должен быть обеспечен баланс интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов. При этом в силу вытекающего из Конституции Российской Федерации требования признания и защиты государственной собственности субъектов Российской Федерации

полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разграничению государственной собственности и безвозмездной передаче имущества должны распределяться и осуществляться как находящиеся в совместном ведении, с тем, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Что же касается положений ст. 35 Конституции Российской Федерации, в которой установлено право каждого иметь имущество в собственности и реализовать вытекающие из этого правомочия и гарантии, (в том числе в случаях лишения их имущества, в частности, при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд), то лишение таких правомочий и гарантий публичного собственника, в частности, невозможность обращения в суд, или невозможность получения равноценного возмещения, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, соответствует природе публично-правовых отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по разграничению государственной собственности и передаче имущества в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: имущество, находящееся в собственности соответствующих публично-правовых образований, предназначено для осуществления органами публичной власти в рамках их полномочий функций государства, а следовательно, в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации этих функций возможна безвозмездная передача имущества, необходимого для осуществления соответствующих полномочий, в целях наиболее рационального его использования в общих публичных интересах.

Отметим, что в отношении перераспределения публичной собственности между муниципальными образованиями и иными уровнями публичной власти действуют правила такого же рода и, следовательно, логично предположить, что приведенные правовые позиции в равной степени будут распространены и на отношения по разграничению собственности и с участием муниципальных образований. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации признал право федерального законодателя

указать в федеральном законе, какое имущество может находиться в публичной собственности того или иного уровня, объектный состав имущества, закрепляемого за соответствующим публичным собственником и установить административный порядок (процедуру) передачи публичного имущества из одного вида публичной собственности.

Необходимость (установленное законом требование) совершения тех или иных действий с имуществом – это также, безусловно, форма ограничения права собственности. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2003 года № 4-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности" в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной"[189] говорится, что отношения, возникающие в ходе обязательной аудиторской проверки, в значительной мере имеют публично-правовой характер. Осуществляющая ее аудиторская организация действует официально в качестве независимой контрольно-ревизионной (надзорной) инстанции в силу закона по уполномочию государства; проведение обязательного аудита не подразумевает инициативу аудируемого лица, а является его обязанностью, обременением публично-правового характера. Аудиторское заключение, составленное по результатам проверки, входит в официальную бухгалтерскую отчетность за год в качестве обязательного элемента; без него отчетность не может быть принята, а пользователи финансовой (бухгалтерской) отчетности, в том числе государственные налоговые органы, не вправе считать ее достоверной. Таким образом, одним из обременений права собственности является право (установленное публичной властью в целях защиты общих интересов) контролировать поведение (виды действий) частного собственника в отношении его имущества.

Следует обратить внимание на еще один весьма важный момент: ограничения права собственности могут рассматриваться как правомерные только в том случае, если они установлены законом или прямо вытекают из него. Этот вывод следует из анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда 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

[189] Собрание законодательства Российской Федерации.2003.№ 15. Ст. 1416.

общества "Тверская прядильная фабрика"»[190] четко указано, что определение оснований и порядка возникновения, изменения и прекращения права собственности, а также соответствующий объем его защиты и правомерных ограничений, как следует из статей 71 (пункт "в") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, регулируются законом. Более того, как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в частности с ее статьей 55 (часть 3), которая устанавливает, 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.

Следует также обратить внимание на то, что параллельно с «обременением» Конституционный Суд вкладывает отдельные терминологические особенности в понятие «бремя» собственности. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2001 года № 254-О "По запросу Свердловского районного суда города Перми о проверке конституционности статей 209 и 210 Гражданского кодекса Российской Федерации" указано, что «муниципалитет города Перми, принимая в силу Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" жилой фонд в муниципальную собственность, взял на себя все правомочия прежнего собственника и бремя по содержанию указанного имущества».[191] По-видимому, понятие «бремя» в данном случае используется, во-первых, в экономическом смысле – как затраты по содержанию собственности и, во-вторых, в правовом смысле – как обязанность нести определенные расходы, связанные с данной собственностью, ее содержанием в надлежащем виде. Нормы гражданского законодательства также содержат этот термин: ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что собственник несет **бремя** содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Далее, отдельно от ограничения права Конституция Российской Федерации содержит такой термин как «умаление». Часть 2 ст. 55

[190] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000.№ 24. Ст. 2658.
[191] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 2. 2002.

Конституции Российской Федерации устанавливает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Таким образом, ограничение права собственности на основе закона возможно, но его умаление (даже и законом) – противоречит Конституции Российской Федерации.

В связи с этим возникает вопрос, что такое умаление права собственности. В.В. Лазарев, в целом, отмечает, что нет ясности в том, как понимать "умаление" прав и свобод, как соотнести его с ограничением прав и свобод. С его точки зрения «высокая степень ограничений, как представляется, означает умаление, а иногда - фактическую отмену. Разве не умаляется, например, право граждан на референдум, если это право обставляется рядом ограничительных условий? И тем более следует признать факт умаления конституционного права, если оно ограничивается простым (неконституционным) законом».[192] Б.С. Эбзеев указывает, что умаление – это «уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизация гарантий основных прав, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав (или отдельных прав) в ущерб другой группе прав (другим правам), тогда как все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции (ст. ст. 2, 17, 18) должны находиться под равной правовой защитой».[193] Этимологически, как видно, термин происходит от глагола «умалять» и прилагательного «малый». Родственным является латинский термин «malus» (дурной, плохой, малый, недостаточный). Синонимичный ряд термина «умаление» - это уменьшение, сокращение, принижение, преуменьшение. Таким образом, умаление конституционного права собственности – это принижение, преуменьшение, сокращение его содержания, следовательно, умаление права собственности – также один из видов ограничений, а именно, это неправомерное его ограничение.

Таким образом, обобщая все изложенное, представляется, что корректное разграничение понятий «пределы реализации права собственности», «ограничение права собственности», «обременения права собственности» и «умаление права собственности» может быть проведено

[192] Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема. // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 42.

[193] Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. Норма. 2007. С. 256.

исключительно с точки зрения характеристик, определенных в Конституции Российской Федерации. Так, исследуя положения части 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, можно прийти к единственному выводу: лицо реализует свои права в рамках тех пределов (или границ), в которых не нарушаются права и свободы других лиц. Здесь, правда, возникает вопрос, на который ни Конституция, ни орган, имеющий право ее толкования – Конституционный Суд Российской Федерации – не дают четкого ответа: имеются ли в виду только однопорядковые права или и разные по содержанию? Использование лицом своего права частной собственности не может нарушать право частной собственности других лиц – это представляется очевидным. Но возможно ли, используя право собственности, нарушать, к примеру, конституционный принцип свободу слова (запретить публикацию какого-либо автора в каком-либо издании)? Как представляется, ответ на данный вопрос зависит от целого ряда факторов, в том числе, и от положений действующего законодательства. И именно по этой линии, как представляется, и проходит формальное, выводимое из конституционных положений, отличие между пределами реализации права собственности и его ограничениями. Кроме того, пределы реализации права собственности – это еще и определение сферы законности повеления (действий) лица с принадлежащим ему имуществом.

Ограничение права собственности, как видно, – это общий по содержанию термин, охватывающий все возможные случаи определения или изменения возможностей его использования или распространения. В этом предельно общем (и, в том числе, конституционно-правовом) смысле ограничение права собственности позволяет судить об общей ограниченности права собственности. Преобладающее значение в таком понимании ограничения права собственности имеют конституционно-правовые рамки, закрепляющие эти общие рамки, исходя из общих потребностей, общего интереса (общего блага). В классическом виде такое понимание ограничения права собственности выражено, например, в ст. 14 Основного закона ФРГ: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу».[194]

С другой стороны, определение границ осуществления права собственности позволяет определить общую грань, предел, максимально допустимую (конституцией) степень реализации права, а равно границы

[194] Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В.Н. Дубровин. М. Юрлитинформ. 2001. С. 128.

регулирования права собственности. Как представляется, в подобных случаях целесообразно (в целях внесения стройности в правоприменение) рассматривать данное определение границ в виде пределов реализации права собственности как такового. И в таком качестве пределы реализации права собственности, в рамках которых оперирует субъект права, – это границы тождественного права иного (формально равноправного ему) субъекта права (то есть индивидуальные интересы, интересы личности). Следует особо указать, что данное конституционное положение развивают нормы гражданского законодательства: к примеру, запрещено использовать право собственности с единственной целью – причинить вред другим лицам, то есть ограничить их право собственности (точная формулировка пункта 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации звучит так: не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах). То есть подчеркивается его невозможность или запрещенность существования вне заданных границ, а равно необходимость (требование) его принудительного прекращения в определенных случаях.

В связи с этим к весьма важным выводам приходит В.И. Крусс – автор теории «конституционного правопользования». Предметом этой теории является особая (основная) форма реализации права, объективированного в содержании конституционных прав и свобод человека и гражданина и выражающего сущность этих полномочий личности. Любое неконституционное воспрепятствование полноценному пользованию правами и свободами человека, включая право частной собственности, недопустимо, но одновременно допустимым и позитивным направлением государственной практики выступает комплекс мероприятий в отношении деяний (действий и бездействия), которые могут быть определены как владение, пользование и распоряжение имуществом, приобретенным путем (посредством) злоупотребления правом.[195]

Принципиальная допустимость такого противодействия обусловлена тем, что злоупотребление правом, по мнению В.И. Крусса, есть особого рода виновное деяние (действие или бездействие), прямо либо косвенно направленное против конституционно справедливого правопорядка

[195] Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотренное / под ред. В.Д. Зорькина. М., Норма-Инфра-М. 2011. С. 187

общественных отношений, причиняющее ущерб и/или вред личным и/или общественным благам и конституционным интересам. При злоупотреблениях конкретными субъективными правами формально правомерное поведение лиц сочетается с неконституционным по сути правопользованием. Базовыми критериями идентификации таких злоупотреблений являются угроза либо нарушение прав и свобод других лиц (ст. 17 ч. 3), а равно направленность правопользования против основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, целей обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции).[196]

Конституционное противодействие злоупотреблениям правом может приобретать **вид ограничений** (*выделено мной – А.С.*), регулирующих требований (конкретизирующих порядок и условия правопользования) и - не доходящего до полноты основных форм - затрагивающего воздействия. Все названные формы классифицируются по ряду критериев и представлены различными видами и способами. Применительно к праву частной собственности они могут и должны определять перманентный контроль за экономическими "перемещениями" недобросовестно приобретенного имущества, а также особое нормативное и администрирующее (правоприменительное) воздействие на субъектов реализуемых прав и их легальных контрагентов.[197]

Например, ч. 3 ст. 35 Конституции устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Но, подчеркнем, именно своего, т.е. имущества как конституционной (легитимной) собственности. Кроме того, допускается принудительное отчуждение имущества для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения. При соблюдении материальных и процессуальных норм названные лишение и отчуждение характеризуют конституционный переход права собственности (на конкретный имущественный объект или фиксированный объем имущества) от одного лица к другому. Причем не имеет принципиального значения, обеспечиваются ли таким образом частные обязательства лица, меры публичной ответственности или государственные нужды. Однако данная конституционная норма не распространяется на ситуации, когда устанавливаемые требования и применяемые меры касаются имущества,

[196] Там же. С. 188
[197] Там же.

добытого путем злоупотребления правом, даже если следствия этих мер фактически исключают для субъекта возможности владения, пользования или распоряжения имуществом.[198]

С другой стороны, положение о том, что имущество, приобретенное вследствие злоупотребления правом, не отвечает конституционным требованиям легитимности и не обладает соответствующим иммунитетом, не имеет значения для практики формально узаконенных ограничений и регулирующих требований. Такое имущество не может рассматриваться как добытое преступным или незаконным путем, а действия, направленные на его включение в экономический оборот, не могут квалифицироваться как преступления или правонарушения. Поэтому в отношении легальных, но не имеющих доказательств легитимности практик имущественного оперирования (за рамками обвинений в незаконности) принцип презумпции невиновности не выступает "сдерживающим" фактором противодействия.[199]

Таким образом,исходя из всего изложенного, пределами реализациправа собственности выступают:

1) Общее благо, общий интерес, общественный интерес, проявляющийся через:

- социальную функцию собственности;
- публичное право на отчуждение собственности в административном порядке;
- публичное право на изъятие собственности (конфискацию, национализацию).

2) Индивидуальные интересы личности, реализуемые через:

- приватизациюпубличной собственности;
- деприватизацию (понимаемую как добровольную передачу) частной собственности.

Ограничение права собственности может и должно рассматриваться как изменение (прежде всего, уменьшение, сокращение) его содержания; очевидно, что в таком понимании ограничения права собственности преобладает гражданско-правовой подход и регулируются такого рода ограничения нормами гражданского законодательства. Конституция в данном случае устанавливает лишь общие условия применения такого рода ограничений: например, в соответствии с частью 2 ст. 36 Конституции

[198] Там же. С 190
[199] Там же

Российской Федерации 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**. Виды такого рода ограничений права собственности:

1) установление обязанности - конституционной или гражданско-правовой;

2) использование имущества в гражданском обороте с целью:

- обеспечения исполнения обязательств;

- защиты интересов;

- выплаты компенсации в случае причинения ущерба и т.п.;

3) установление особого статуса имущества, например, признание его объектом культурного наследия, музейным экспонатом или национальным достоянием и пр. Другой пример: определение видов имущества, которые могут находиться только в федеральной собственности;

4) установление временного запрета (иных временных препятствий) осуществления права собственности;

5) установление специального (разрешительного) порядка владения, пользования или распоряжения имуществом;

6) установление изъятий в содержании права собственности (ограничения права владения, права пользования или права распоряжения).

Особым ограничением права собственности является признание прав третьих лиц на саму собственность – имущество, имущественные права, а также права (осуществляемые как частными лицами, так и публичными структурами) по контролю за действиями собственника с его имуществом в общих интересах. В данном случае, с точки зрения лексики, понимание ограничения права собственности наиболее созвучно по значению с термином «**обременение**». То есть, наличие, признание или установление возникновение прав третьих лиц на объект права собственности является обременением. Таким образом, обременение является особым случаем ограничения права собственности, под которым следует понимать только и исключительно изменение границ данного права в связи с реализацией иных (не аналогичных) прав субъектов права.

Отдельный вопрос – а может ли быть ограничено или обременено не право собственности, а обязанность (обязанности), вытекающие из данного права. Целый ряд исследователей полагает несомненным, что

ограниченными (или обремененными) могут быть лишь права: рассматривать вопрос об обременении обязанности не имеет смысла, так как любая обязанность уже и есть определенное обременение, которое в каждом конкретном случае имеет вполне устоявшееся значение и смысл.[200] Таким образом, невозможно обременить обременение. Как представляется, данная позиция проистекает из некорректности применяемой терминологии. Действительно, если говорить об обременении как (совпадающем в отношении объекта) праве третьего лица, понятие «обременение обязанности» выглядит абсурдным – обременение возникает лишь в том случае, если оно ограничивает право. Однако если рассматривать возможность установления в отношении обязанности не обременения, а ограничения - в широком смысле, то данное понятие приобретает совершенно иной смысл. Так, обязанность вполне может быть ограничена определенными рамками, границами и т.п. В Конституции Российской Федерации установлена, к примеру, обязанность собственника использовать землю и природные ресурсы таким образом, чтобы не наносить вреда окружающей среде, однако в ряде случаев (например, когда речь идет о добыче полезных ископаемых) это конституционное требование невыполнимо. И, тем не менее, собственнику предоставлена возможность использования такого объекта с причинением вреда природе – в соответствии с определенными требованиями и условиями: например, внесения платы в публичные фонды денежных средств за нанесение ущерба окружающей среде. Предполагается, что вносимые собственником средства будут использованы на восстановление окружающей среды и, тем самым, будет соблюдена конституционная обязанность. Однако, таким образом, как мы видим, вполне может быть ограничена даже и конституционная обязанность, вытекающая из права собственности, и это ограничение направлено на более полную реализацию самого права собственности. В противном случае ни один объект, наносящий вред окружающей среде, например, автомобили – их выхлопы загрязняют и атмосферу и почву, или промышленные предприятия с так называемым «вредным производством», не могли бы использоваться, поскольку это вошло бы в противоречие с общей конституционной обязанностью, содержащейся в ст. 58 Конституции Российской Федерации:

[200] См.: Аккуратов И.Ю., Коршунов Н.М., Хорев А.А. К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности // Государство и право. 2000. № 10. С. 69.

каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Итак, как показало проведенное исследование, под ограничением права собственности следует понимать, во-первых, общие границы его осуществления; во-вторых, изменение его содержания в связи с реализацией иных (не аналогичных) прав субъектов права, например, возложение тех или иных обязанностей на носителя права собственности в интересах третьих лиц, включая интересы государства и общества; и, в-третьих, случаи изменения его границ, связанных с реализацией прав иных субъектов права.

Глава 2. Конституционно-правовые пределы реализации права собственности

§1. Конституционно-правовые категории, принципы Европейского Суда по правам человека, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации, определяющие пределы реализации права собственности

Ключевые конституционные категории, предопределяющие пределы реализации права собственности, содержатся в положениях главы второй Конституции Российской Федерации. Как уже было отмечено выше, согласно части 2 ст. 35 каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Однако данное право – право частной собственности, хотя и охраняется законом, но, как уже было доказано, не является абсолютным: любое лицо может быть лишено своего имущества, но государство гарантирует определенную процедуру – а именно, судебное разбирательство и наличие особого акта для лишения собственности – наличие решение суда. Исключение – объекты права публичной собственности, которые могут изыматься и во внесудебном порядке – возникло в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, которое будет рассмотрено ниже.

Кроме того, государство закрепляет приоритет (возможность признания приоритета) своих интересов перед интересами любых других собственников: в Конституции Российской Федерации присутствует такая категория как «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд». Причем, особо следует отметить, что такого рода абсолютное ограничение права собственности допускается исключительно при условии предварительного и равноценного возмещения. Следует обратить внимание на несовпадение терминологии российской Конституции и большинства западных конституций: «государственные нужды», на которые указывает Конституция Российской Федерации - категория, отличающееся от понятия «публичный интерес» или «общественный интерес» - то есть понятий, к которым апеллирует большинство зарубежных конституций, обосновывая целесообразность института принудительного прекращения права

собственности лица и изъятия его имущества (его передачи в публичную собственность).

В Российской Федерации единственное легальное понятие термина «государственные нужды» содержалось в ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (действует в ред. от 20 июля 2012 года) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".[201] **Государственные нужды** – это обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Как видно, в самом общем виде, Закон говорит о том, что государственные нужды – это любые товары, работы или услуги, необходимые государству (Российской Федерации или субъектам Российской Федерации). По сути, такое определение является очень общим, нечетким, неполным, оно охватывает все виды имущества, которые могут находиться в частной или иных формах собственности. Но даже это неполное и непоследовательное определение отменяется с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системев сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В результате появления нового законодательного акта Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" утрачивает силу. И приведенное, пусть и весьма расплывчатое, определение государственных нужд попросту исчезло из законодательного пространства Российской Федерации. При этом новый

[201] Собрание законодательства Российской Федерации. 2005.№ 30 (ч. 1). Ст. 3105.

Федеральный закон постоянно ссылается на «государственные нужды» в контексте государственных или муниципальных закупок, однако не предлагает какого-либо определения этого термина.

И в этой связи, безусловно, возникает вопрос, любые ли виды имущества могут быть изъяты государством и при каких условиях. В целом, право государства на принудительное изъятие собственности у любых субъектов вряд ли может быть оспорено, оно логически связано с общепризнанным принципом суверенности государственной власти. Основываясь на понятии суверенитета государства, можно с уверенностью предположить, что право каждого государства – урегулировать любые вопросы приобретения, перехода и утраты права собственности, в том числе и утраты этого права в силу закона. Однако данное право государство не является абсолютным. Границы его осуществления должны быть четко закреплены – и в самом общем виде они определяются границами интересов частных и иных негосударственных собственников. Принудительное изъятие собственности возможно лишь в исключительных случаях, и все эти исключения (необходимость защиты стратегических интересов государства, обеспечение безопасности и обороны страны и т.д.) должны быть четко прописаны в законодательных актах.

Подробно данный вопрос будет рассмотрен в последующих разделах настоящей работы, однако в контексте исследования наиболее принципиальных конституционных категорий, определяющих возможности ограничения права собственности, важно подчеркнуть, в законодательстве Российской Федерации существует такое понятие как допустимость изъятия любого имущества у любого лица, его передача в публичную, точнее, государственную собственность, и основание для этого – абстрактные государственные нужды (потребность государства в товарах, работах услугах согласно терминологии, применяемой в действующем законодательстве).

Международные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, участником которых является Российская Федерация, также содержат такие категории как «ограничение права собственности» и «публичные нужды». Так, в части 2 ст. 17 Всеобщей декларации прав человека[202], принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, говорится, что никто не должен быть произвольно лишен своего имущества. Упоминавшийся Протокол № 1 к Конвенции о защите

[202] Российская газета от 05 апреля 1995 г. № 67.

прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года в ст. 1 устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Выше уже было показано, что в редакции на русском языке Протокол указывает на интересы общества, хотя в оригинальном тексте речь идет о «публичном интересе» («publicinterest», англ.). Как представляется, такое расхождение связано с тем, что в основу переводимой категории «publicinterest» был положен базовый латинский термин "*public*" (*общественность*, лат.). Однако и в русском языке, и во многих западных языках значение данной категории давно трансформировалось: и под термином «публичные интересы» понимаются не просто интересы общества, но интересы общества, санкционированные (признанные и публично выраженные) властью. Хотя исходное указание на то, что такие интересы должны соответствовать интересам всего (в идеале) или большинства (в реальности) общества, также, несомненно, сохраняет доминирующее значение.

Эти положения Протокола постоянно интерпретируются Европейским Судом по правам человека, и в результате этой деятельности был сформулирован целый ряд принципов и правовых категорий, касающихся возможности принудительного лишения имущества.

Так, в Постановлении от 9 января 2007 года по делу № 34478/97 «Фенер Рум Эрдек Лисеси Вакфи» против Турции»[203] рассматривая жалобу на решение суда, которым было признано недействительным право собственности на имущество, принадлежащее фонду, созданному религиозным объединение, более чем через 30 лет после его приобретения, Европейский Суд указал, что лишение имущества должно осуществляться на основе принципа «предсказуемости». Данный принцип означает, что органы государственной власти не могут лишать собственника имущества, ранее законно им приобретенного даже и в том случае, если (новое) законодательство устанавливает запрет для данного субъекта на владение соответствующим видом имущества.

Еще одна крайне значимая для института ограничения права собственности правовая позиция Европейского Суда по правам человека заключается в том, что **отказ** властей «экспроприировать частную собственность», то есть изъять собственность для ее использования в связи с

[203] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 7. С. 69-70.

наличием государственных (муниципальных) или общественных нужд, является противоправным в том случае, если фактически данное (частное) имущество используется в публичных целях.

Так, в Постановлении от 6 ноября 2007 года по делу № 22531/05 «Бугайный и другие против Польши» (BugajnyandOthersv. Poland)[204] Суд указал, что возложение на компанию (юридическое лицо) расходов на строительство и содержание дорог при том условии, что допускается их общественное использование, является вмешательством в право частной собственности. И хотя такое вмешательство является справедливым, поскольку соответствует общественным нуждам, баланс общих и индивидуальных отношений не соблюден, и на частных собственников возложено чрезмерное бремя. Поэтому государство (муниципальное образование) обязано – при наличии требования частного собственника – изъять такое имущество как используемое для государственных (муниципальных) нужд и выплатить частному собственнику соответствующую компенсацию.

Весьма важными являются правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные в отношении национального законодательства о реституции. В целом, Европейский Суд признает правомерность и справедливость реституции, однако, вместе с тем, он указывает и на необходимость защиты прав лиц, у которых изымается имущество в результате реституции. Так, в Постановлении от 8 ноября 2007 года по делу № 45116/98 «Калинова против Болгарии» (Kalinovav. Bulgaria) Суд указал, что прекращение права частной собственности лица на недвижимость вследствие применение к объекту положений законодательства о реституции «не относится полностью к сфере действия законодательства о реституции».[205] Если лицо приобрело недвижимость в соответствии с действовавшими на тот момент (на момент национализации реституируемого имущества) правилами и процедурами, не нарушая закона, оно имеет право на получение справедливой компенсации, соответствующей стоимости имущества на момент его приобретения.

Еще одна правовая позиция Европейского Суда по правам человека в отношении ограничения права собственности состоит в том, что невыполнение органами публичной власти судебного решения о

[204] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 5. С. 55.
[205] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 5. С. 56-57.

принудительном прекращении права частной собственности является противоправным и, в свою очередь, нарушает право собственности тех лиц, которые не могут полноценно пользоваться своим имуществом в связи с бездействием органов публичной власти. Данная правовая позиция изложена в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 24 мая 2007 г. по делу № 77606/01 «Паудичо против Италии» (Paudiciov. Italy).[206]

Важным вопросом, связанным с ограничениями права собственности, является проблема соотношения общественного интереса и необходимости защиты имущественных прав граждан. Правовая позиция Европейского Суда по правам человека, изложенная в Постановлении от 31 июля 2007 года 2334/03 по делу № 2334/03 «Козаджиолу против Турции» (Kozacioδluv. Turkey)[207] заключается в том, что недопустимы ограничения реальной стоимости изымаемого имущества при расчете справедливой компенсации. Например, если собственник лишается недвижимого имущества, поскольку данная недвижимость изымается в публичную собственность как объект культурного наследия, недопустимо исключать из оценки данные «культурные особенности имущества», то есть его архитектурные и исторические характеристики (повлиявшие на решение о признании его объектом культурного наследия) – при оценке должна быть учтена и включена в стоимость компенсации, помимо прочей, историческая ценность соответствующего здания.

Весьма примечательна правовая позиция Суда по вопросу о правомерности контроля государства за использованием имущества. Так, в Постановлении от 30 августа 2007 года по делу № 44302/02 «Компания «Джей Эй Пай (Оксфорд) Лтд.» и «Джей Эй Пай (Оксфорд) лэнд Лтд.» против Соединенного Королевства (J.A. Pye (Oxford) LtdandJ.A. Pye (Oxford) LandLtdv. UnitedKingdom) Европейский Суд по правам человека указал, что вопросы как восстановления, так и прекращения права собственности, безусловно, имеют в качестве цели удовлетворение общественного интереса. Вопросы эти решаются государствами посредством законодательного регулирования, и законодательный подход к регламентации этих вопросов может быть крайне широким, поскольку связан с особенностями той или иной социальной и экономической политики государства. Европейский Суд имеет право вмешиваться в эти вопросы «лишь при условии, что решение

[206] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 12. С. 60-61.
[207] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 2. С. 52-53.

законодателя относительно содержания общественного интереса явно лишено разумного обоснования».[208] И такие «разумные основания» Европейский Суд, как правило, ищет в практике других государств-членов Совета Европы. Например, если законодательный механизм лишения права собственности, применяемый в государстве, против которого направлена жалоба, аналогичен механизмам других государств, он признается справедливым. Равным образом, в каждом вопросе, касающемся положений ст. 1 Протокола № 1 Европейский Суд пытается выяснить и тот факт, установлено ли «справедливое равновесие между требованиями общественного интереса и затронутыми частными интересами».[209] С этой целью привлекаются эксперты, проводится анализ соответствующих положений национального законодательства, которое сопоставляется с международными нормами, на основе которых строится деятельность Суда. Широко используется также прецедентная практика самого Европейского Суда по правам человека.

Большое значение для определения пределов реализации права частной собственности имеет правовая позиция Европейского Суда по вопросу об установлении равенства ограничений права собственности граждан и неграждан соответствующего государства. В Постановлении от 8 января 2008 года по жалобам № 19558/02 и 27904/02 по делу «Наджарьян и Дерьян против Турции» (NacaryanandDeryanv. Turkey)[210] Суд, с одной стороны, поддержал «принцип взаимности», применяемый к праву частной собственности собственных граждан и граждан иностранных государств: например, если право наследования недвижимости в государстве А. не признается за гражданами государства Б., то государство Б. может законодательно ввести аналогичное ограничение данного права в отношении граждан государства А. Однако при этом Европейский Суд указывает, что учитываться должны не только формальные положения действующего законодательства, но также и существующая практика их применения, в том числе, решения судов. И если имеются фактические ограничения, которые применяются к иностранным гражданам и которые могут быть подтверждены доказательствами, то другие государства вправе ввести законодательные ограничения права собственности в отношении граждан

[208] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 3. С. 50-51.
[209] Там же.
[210] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 7. С. 46-47.

этого первого государства, и это будет соответствовать принципу взаимности.

Изъятие имущества в связи с наличием общественного интереса – достаточно тонкий вопрос, балансирование этих интересов – весьма сложная задача, и Европейский Суд по правам человека вынужден постоянно, по сути, на прецедентной основе, определять случаи, в которых общественный интерес, действительно, должен преобладать над частным, и наоборот. Так, в Постановлении от 13 февраля 2007 года № 75252/01 «Эвальдссон и другие против Швеции» (EvaldssonandOthersv. Sweden)[211] были рассмотрены вопросы принудительного лишения имущества частных собственников, интересы которых вошли в противоречие с общественными интересами, зафиксированными в положениях коллективного договора, заключенного между Шведским профсоюзом строительных рабочих и ассоциацией работодателей. Согласно данному договору местное отделение профсоюза осуществляло инспекции оплаты труда и имело право на возмещение издержек путем уплаты работодателями 1,5-процентного сбора с фонда заработной платы. По требованию частных собственников, которые не входили ни в один профсоюз, компания освободила их от этого вычета. Ассоциация работодателей после этого обратилась в суд с требованием, что компания не обязана вообще взыскивать и выплачивать указанный сбор, поскольку такой сбор значительно превышает реальные издержки в связи с выполняемой работой и, таким образом, используется на финансирование деятельности профсоюза, Таким образом, сбор (вычеты из зарплаты) приравниваются к принудительному членству в профсоюзе.

Европейский Суд четко определил, что указанные вычеты лишают частных собственников их имущества. Но поскольку ни один государственный орган не контролирует соблюдение коллективных договоров, предоставляя это участникам рынка труда, удержание сборов, с точки зрения Суда, является методом, **преследующим законную цель в общих интересах**, так как «инспекционная система направлена на защиту прав строительных рабочих в целом».[212] Поэтому, в принципе, введение такого рода «общественно-принудительного» сбора является оправданным, правомерным.

[211] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 38-39.
[212] Там же. С. 39.

Что касается соразмерности, то Европейский Суд согласился с тем, что частные собственники (работники), не принадлежащие к какому-либо профсоюзу, тем не менее, пользуются определенной услугой в обмен на уплату сбора. Вопрос состоит в том, можно ли на основе финансовой информации прийти к определенному выводу относительно того, возникали ли за счет этих сборов какие-либо излишки, используемые для финансирования деятельности, отличной от мониторинга оплаты труда. Вместе с тем, с учетом того, что коллективный договор предусматривает возмещение с помощью сборов лишь действительной стоимости мониторинга, Европейский Суд счел, что частные собственники (работники) имеют право на информацию, позволявшую удостовериться, что сборы не используются для других целей, особенно, с учетом того, что лица, лишаемые своего имущества в общественных целях (мониторинга), не поддерживают политическую деятельность профсоюза. И хотя каждое государство имеет широкие пределы свободы усмотрения в организации рынка труда, система передачи полномочий регулирования существенных трудовых вопросов саморегулируемым организациям требует ответственности последних за свою деятельность. **Государство, таким образом, имеет позитивное обязательство защищать интересы частных собственников.**

Деятельность профсоюза в части мониторинга зарплаты даже с учетом ограниченности привлеченных средств, поступивших в результате вычетов из зарплаты частных собственников, **без предоставления им надлежащей возможности проверки** расходования средств не отвечает «всеобщим интересам». Таким образом, Европейский Суд, по сути, структурно объединяет понятия «общественный интерес» и «общественный контроль», причем субъектами последнего признает любых частных собственников, прежде всего, тех, кого лишают имущества, а объектом – тот самый «общественный интерес», ради которого и изымается имущество.

И в целом ряде других решений эта правовая позиция неоднократно подчеркивается: Европейский Суд постоянно формулирует перед собой задачу рассмотрения вопроса о наличии разумного соотношения (пропорциональности) между примененными средствами и преследуемой целью. Иными словами, задача Суда состоит в том, чтобы определить, установлен ли в государстве справедливый баланс между требованиями общественного интереса и интересами заинтересованного лица или лиц.

Европейский Суд при этом признает, что государство вправе пользоваться широкими пределами свободы при выборе средств принуждения и определении того, были ли оправданы последствия принуждения в общественных интересах для достижения цели закона.

В связи с этим весьма примечательны правовые позиции Европейского Суда по правам человека по вопросу о соблюдении права на беспрепятственное пользование своим имуществом. Так в Постановлении от 26 сентября 2006 года по делу № 35349/05 «Флери Солер и Камиллери против Мальты» (FleriSolerandCamilleriv. Malta)[213] Европейский Суд рассмотрел возможность изъятия недвижимости (здания) для нужд государства-ответчика и установления «квазиарендных» отношений: имущество, принадлежавшее частному собственнику, было изъято для нужд государства-ответчика путем **принудительной передачи** в аренду на неопределенный срок. Собственники при этом получали в качестве «арендной платы» совершенно незначительную сумму. Собственники обратились в национальный суд по гражданским делам, указывая, что длительное изъятие принадлежащего им здания фактически является экспроприацией и требуя соразмерной компенсации. Все национальные суды отклонили их требования, включая Конституционный Суд Мальты, который указал, что заявители сохранили право собственности и получают арендную плату, поэтому обжалуемая мера не может рассматриваться в качестве экспроприации, а представляет собой ограничение права собственности (права использования имущества), установленное в общественных интересах. Однако Европейский Суд решил, что на заявителей возложено несоразмерное и избыточное бремя, принимая во внимание низкую арендную плату, получаемую заявителем, минимум выгоды от недвижимости, тот факт, что изъятие недвижимости продолжается почти 65 лет, а также учитывая крайнюю ограниченность прав собственников как арендодателей и отсутствие надлежащих процессуальных гарантий. Более того, это бремя усугубляется тем, что частные собственники обязаны нести большую часть финансовых затрат на обеспечение условий труда занимающих их здание служащих органов власти и/или государственных учреждений, которые осуществляют свои обязанности в интересах всего общества.

Сходная правовая позиция была сформулирована и в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 26 сентября 2006 года по делу

[213] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 34.

№ 31122/05 «Гиго против Мальты» (Ghigo v. Malta).[214] В этом случае также имело место изъятие властями недвижимости в пользу третьих лиц и установление с собственником «квазиарендных» отношений. В соответствии с решением об изъятии имущества, принятым уполномоченным органом по обеспечению населения социальным жильем, оно было передано в аренду третьим лицам. Собственник, обратившийся в Европейский Суд, указал, что никогда не получал какой-либо арендной платы или компенсации ни от «арендатора», ни от государства. Он обращался в суд, но несколько разбирательств закончились не в его пользу, включая дело, рассмотренное Конституционным Судом Мальты, перед которым заявитель ссылался на то, что годовая арендная плата по официальной оценке должна составлять ничтожную сумму. Конституционный Суд Мальты постановил, что заявитель не доказал наличия препятствий, причиняемых ему и на которые он ссылался, а равно не доказал нарушение властями своего права собственности. Однако Европейский Суд и в этом случае пришел к выводу, что на частного собственника было возложено несоразмерное и избыточное бремя, принимая во внимание крайне низкую официальную оценку арендной платы и тот факт, что изъятие недвижимости продолжается в течение крайне длительного срока, а также ограниченность прав заявителя как арендодателя (невозможность что-либо сделать с имуществом). Собственник был обязан, по сути, нести большую часть социальных и финансовых затрат по содержанию жилья третьего лица и его семьи.

Из этого следует, что в подобного рода случаях государство, по мнению Европейского Суда по правам человека, не обеспечивает необходимый справедливый баланс между требованиями соблюдения всеобщих интересов и требованием защиты основных прав частных собственников. То есть далеко не во всех случаях общественный интерес может доминировать над интересом частным.

Вопрос о праве государства ограничить право частной собственности в общих интересах нередко сталкивается с проблемой соблюдения права человека беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Весьма часто подобные противоречия становятся предметом судебных разбирательств, в том числе, и в Европейском Суде по правам человека, результатом чего стало появление ряда правовых позиций Суда, связанных с соотношением двух этих иногда взаимоисключающих прав.

[214] Там же. С. 35.

Так, в Постановлении от 19 июня 2006 года по делу № 35014/07 «Хуттен-Чапска против Польши» (Hutten-Czapska v. Poland)[215] предметному исследованию была подвергнута система ограничений права частной собственности на недвижимое имущество в Польше, которая, в частности, предполагает наличие так называемой «системы сдерживания роста арендной платы». Данная система направлена на обеспечение интересов арендаторов: преимуществами этой системы до сих пор пользуются, ориентировочно, от 600 до 900 тысяч арендаторов жилья. Данная система была введена законодательными актами, принятыми еще при социалистическом строе, и она предусматривает ряд ограничений прав собственников сдаваемого внаем жилья, в частности, устанавливает настолько низкий максимальный уровень арендной платы, что домовладельцы не могут даже компенсировать свои расходы по содержанию и ремонту жилья, не говоря уже о том, чтобы извлекать из него прибыль.

Специальным постановлением Правительства Польши, принятом в 1946 году, недвижимое имущество частных собственников было передано в государственное управление, что предоставило органам государственной власти Польши право отводить квартиры в частных домах определенным жильцам. Частные собственники пытались вернуть себе право владения своим имуществом, но государство препятствовало этому. В 1974 году вступили в силу новые правила государственного управления жилищным фондом: в Польше появилась так называемая «схема специального найма». Эта схема предоставляла право распоряжения имуществом частных собственников муниципальным властям. В частности, глава муниципального образования (например, мэр города) вправе был издать решение о сдаче недвижимости внаём тому или иному жильцу. И даже после начала демократических преобразований, то есть уже в 1990-х годах XX века данные решения, по сути, продолжали действовать, и иски о признании их недействительными хотя и не отклонялись судами (выносились решения, признающие такие акты противоречащими закону), но и не исполнялись. Поэтому право владения имуществом признавалось, но его реализация не обеспечивалась, в частности, переселить арендаторов (жильцов) было невозможно.

В 1994 году к частной собственности на недвижимость в Польше была применена новая схема так называемого «регулирования размера арендной

[215] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 52-56.

платы», согласно которой владельцы сдаваемого внаём жилья обязаны были проводить работы по содержанию и ремонту жилья, и в то же время им запрещалось взимать с жильцов арендную плату в размере, обеспечивающем покрытие соответствующих расходов (то есть в размере, превышающем муниципальные тарифы). Согласно проведенным расчётам арендная плата покрывала лишь около 60 процентов расходов по содержанию и ремонту жилья. Также были введены дополнительные жесткие ограничения, касающиеся прекращения сдачи жилья внаем. Новый закон 2001 года, заменивший закон 1994 года, был направлен на улучшение сложившейся ситуации: хотя он сохранял в силе все ограничения, касающиеся прекращения сдачи жилья внаем, не изменял и обязательства домовладельцев по содержанию и ремонту жилья, но допускал возможность повышения арендной платы. Он также вводил специальные процедуры контроля за увеличением суммы арендной платы: к примеру, невозможно было взимать арендную плату в размере, превышающем 3 процента от стоимости капитального ремонта жилья

В 2000 и 2002 годах Конституционный трибунал Польши признавал «схему регулирования размера арендной платы», предусмотренную и законом 1994 года, и законом 2001 года неконституционной и налагающей на владельцев сдаваемого внаем жилья непропорциональное и чрезмерное бремя. Соответствующие нормы были отменены, но с 1 января 2005 года вступили в силу новые положения закона, разрешающие увеличивать арендную плату более чем на 3 процента от стоимости капитального ремонта сдаваемого внаём жилья, но не более чем на 10 процентов в год. Новые положения закона сохраняли государственный контроль за ставками арендной платы. После того, как Генеральный прокурор Польши оспорил эти нормы в Конституционном трибунале Польши, они были отменены как не соответствующие польской Конституции.

22 февраля 2005 года Европейский Суд констатировал, что в этом случае было допущено нарушение требований ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции и пришел к выводу о том, что данное нарушение явилось следствием структурной проблемы, связанной с неудовлетворительным действием польского законодательства: власти Польши возложили на частных собственников непропорциональное и чрезмерное бремя, не могущее быть эквивалентным правомерным интересам общества. Причем нарушение права собственности в данном случае не связано исключительно с

вопросом о сумме причитающейся арендной платы; Суд указал, что оно заключается в суммарном воздействии юридически ущербных положений об определении размера арендной платы и различных ограничений прав частных собственников, касающихся прекращения сдачи жилья внаем, а также возложенного на них законом финансового бремени и отсутствия каких-либо правовых способов и средств, дающих им возможность либо компенсировать, либо уменьшить расходы, понесенные в связи с содержанием и ремонтом жилья, либо же добиться того, чтобы государство субсидировало проведение необходимых ремонтных работ в тех случаях, когда это представляется оправданным.

Европейский Суд обратился к собственной прецедентной практике, подтверждающей, что во многих случаях ограничения прав собственников сдаваемой в аренду жилой недвижимости признаны оправданными и соразмерными тем целям, которые преследовало государство в общих интересах. Вообще, отмечает Суд, подобные ограничения стали обычным явлением в странах, сталкивающихся с дефицитом жилищного фонда. Однако национальные власти при этом не вправе ограничивать собственников в слишком значительной степени: «слишком значительная степень ограничений», по мнению Суда, наличествует в том случае, если, во-первых, собственник не имеет права заключить со своими жильцами договор о сдаче жилья внаем, который являлся бы результатом свободно проведенных переговоров. Во-вторых, государство само подбирает арендаторов жилья для собственника. В-третьих, законодательство обуславливает прекращение отношений найма жилья рядом требований, серьезно ограничивающих права собственников жилой недвижимости. В-четвертых, государство устанавливает ставки арендной платы, и эти ставки слишком малы, например, не покрывают издержек, связанных с содержанием и ремонтом жилья, а собственники жилья при этом не вправе увеличить размер взимаемой ими с жильцов арендной платы с тем, чтобы компенсировать необходимые расходы по содержанию и ремонту недвижимости. В-пятых, устанавливая такую систему, государство не предусматривает какой-либо процедуры выплаты взносов на содержание и ремонт жилья или получения государственных субсидий, вызывая тем самым неизбежное ухудшение состояния имущества ввиду отсутствия достаточных инвестиций в модернизацию жилья.

При этом в рассматриваемом случае Европейский Суд признал, что Польша, «унаследовавшая» от прежнего режима острый дефицит жилья, сдаваемого внаём по умеренным ставкам арендной платы, должна была решать исключительно сложные проблемы, на которые болезненно реагировало общество, и которые были связаны с необходимостью уравновешивания противоречащих друг другу интересов. Государство должно было гарантировать защиту имущественных прав собственников сдаваемого внаём жилья и одновременно обеспечивать реализацию социальных прав (права на жилище) арендаторов, которые, как правило, являются социально незащищенными лицами. Тем не менее, указал Европейский Суд, правомерные интересы общества в таких ситуациях требуют справедливого распределения социального и финансового бремени, связанного с преобразованиями и реформами в области обеспечения граждан жильем. Это бремя не может быть возложено на одну конкретную социальную группу (собственников), какими бы важными ни были интересы другой социальной группы или общества в целом.

В свете изложенного и с учетом последствий, которые оказывает действие законодательства о регулировании размера арендной платы на права собственников, Польше не удалось достичь необходимого справедливого равновесия между общими интересами сообщества и защитой права собственности. Поэтому Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу было допущено нарушение требований ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции. И хотя государство-ответчик и утверждает, что схема регулирования размера арендной платы в Польше отменена, Европейский Суд вновь указывает ему на то, что общая ситуация в Польше еще не приведена в соответствие со стандартами Конвенции. И в связи с этим делом Европейский Суд счел возможным вынести в отношении Польши так называемое «пилотное постановление».

«Пилотное постановление» - это решение Европейского Суда по правам человека особого рода: оно позволяет Суду прямо указать в постановлении на существование структурных проблем, составляющих основу нарушений со стороны государства (в данном случае по вопросам, связанным с ограничениями права собственности), и указать конкретные меры или действия, которые следует принять государству-ответчику для их устранения. Это судебное решение далее передается в Комитет министров

Совета Европы, который оценивает исполнение индивидуальных и общих мер.

Еще одной важной целью вынесения пилотного постановления является побуждение государства-ответчика к разрешению большого количества индивидуальных дел (обычно уже направленных в Европейский Суд), вытекающих из выявленной проблемы, на национальном уровне. Применение данной процедуры направлено на содействие скорейшему и наиболее эффективному устранению дефектов права (называемых также «ситуацией структурного характера»), затрагивающих защиту соответствующих прав в национальной правовой системе. В то время как действия государства-ответчика должны быть направлены, прежде всего, на устранение таких дефектов права и на введение, если это целесообразно, эффективных внутренних средств правовой защиты в отношении указанных нарушений, они также могут включать специальные решения, такие как мировые соглашения с заявителями или односторонние меры по возмещению, соответствующие требованиям Конвенции. При этом Европейский Суд может отложить рассмотрение всех аналогичных дел против государства и, таким образом, предоставить государству-ответчику возможность урегулировать их различными внутренними способами.

Вывод о наличии «ситуации структурного характера», оправдывающей применение процедуры «пилотного постановления», при этом не обязательно связан с большим количеством сходных жалоб, уже находящихся в производстве Европейского Суда, или вообще основан на количестве этих жалоб. Когда речь идет о системных или структурных нарушениях, потенциальный наплыв дел в будущем также является важным аргументом, имея в виду задачу предупредить скопление однотипных дел, назначенных к слушанию в Европейском Суде, которое препятствует эффективной работе с другими делами и вызывает нарушения, подчас весьма серьезные, тех прав, за защиту которых Суд несет ответственность.

В рассматриваемой ситуации Европейский Суд указал, что основная структурная проблема (основной дефект права) заключается в совокупности ограничений прав собственников жилья, включая юридически дефектные положения об определении ставок арендной платы, которые усугубляются отсутствием каких-либо правовых способов и средств, позволяющих собственникам, по меньшей мере, покрывать убытки, понесенные в связи с содержанием и ремонтом имущества.

Одним из последствий применения процедуры «пилотного постановления» является расширение оценки обжалуемой по «пилотному» делу ситуации за пределы исключительных интересов отдельного заявителя (то есть «пилотному постановлению», по сути, придается общеобязательный, нормативный характер). Европейский Суд рассматривает такого рода дело в контексте мер общего характера, которые необходимо принять в интересах других людей, также могущих быть затронутыми тем же самым нарушением Конвенции (Протокола № 1). И с учетом системного характера проблемы, лежащей в основе соответствующего нарушения, Европейский Суд выходит за рамки конкретной правоприменительной ситуации и вправе, например, выявить, была ли устранена причина нарушения Конвенции применительно к любым другим субъектам.

Так, в рассмотренном выше случае Европейский Суд постановил, что для того, чтобы положить конец системному нарушению Конвенции, выявленному в данном деле, Польша должна путем принятия соответствующих правовых мер и (или) мер иного характера закрепить в своем национальном правопорядке механизм, поддерживающий справедливое равновесие между интересами владельцев сдаваемого внаём жилья и всеобщим интересом общества в соответствии с установленными Конвенцией стандартами защиты имущественных прав. При этом в задачу Европейского Суда не входит называть наиболее подходящий способ закрепления такого рода восстановительных процедур или определить, как именно интерес собственников в извлечении прибыли из своего имущества следует уравновешивать с другими интересами (социальными и пр.). Тем не менее, для этих целей Европейский Суд полагает возможным применение таких категорий как «базовая арендная плата», «экономически обоснованная арендная плата», «подобающая прибыль».

Российские судебные органы, прежде всего, высшие, в особенности, Конституционный Суд Российской Федерации, также сформулировали в процессе рассмотрения дел, обзоров практики целый ряд позиций по вопросам ограничения права собственности, наиболее значимыми из которых представляются следующие.

В Постановлении от 04 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»,[216] 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 Российской Федерации. 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. Так же 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 Российской Федерации и международно-правовых норм является положение о том, что ограничения права могут быть установлены только законом.

В Постановлении 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"[217] 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 Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях. Следовательно, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оно может быть ограничено федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности,

[216] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996.№ 16. Ст. 1909.
[217] Собрание законодательства Российской Федерации.1997.№ 1. Ст. 197.

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 Российской Федерации в Российской Федерации 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 Российской Федерации от 23 декабря 1997 года № 21-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в

Российской Федерации" в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации" 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, при том, 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 Российской Федерации не соответствуют, таким образом, критериям справедливости.

В Постановлении 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"[218] подтверждена правовая позиция о **допустимости** изъятия имущества при наличии гарантии последующего судебного контроля, первоначально выраженная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 20 мая 1997 года по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 ст. 242 и ст. 280 Таможенного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем в данном Постановлении указывается, что "акт суда является итогом решения вопроса о лишении лица его имущества".[219] 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 Российской Федерации,

[218] Собрание законодательства Российской Федерации.1998.№ 12. Ст. 1458.

[219] См.: 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". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 21. Ст. 2542.

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 Российской Федерации, может быть ограничено законом. Однако при этом как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации. 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 изъятое 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 Российской Федерации 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.

Формулируя свои правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации часто подкрепляет их не только положениями Конституции Российской Федерации, но и нормами соответствующих актов международного права. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 года № 8-П "По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы "Y. & g. Reliable Services, Inc."[220] Конституционный Суд в очередной раз подтвердил правовую позицию о том, что как сама возможность ограничений права собственности, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе, ст. 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. И, одновременно, Суд отметил, что указанным конституционным положениям корреспондируют правовые нормы, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод: 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; предыдущие

[220] Собрание законодательства Российской Федерации.1999.№ 21. Ст. 2669.

положения ни в коей мере не ущемляют право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами и для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов (статья 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 года). Исходя из этого, в целях защиты суверенитета и экономической безопасности государства, прав и законных интересов граждан, обеспечения единого экономического пространства законодатель может предусматривать меры принудительного характера, направленные на ограничение права собственности и соответствующие санкции, связанные с ограничением или лишением указанного права. Однако все такого рода меры, как связанные с ограничением права собственности, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния. Такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными.

Другой пример такого рода – правовые позиции, сформулированные в рассмотренном выше Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited". Рассматривая особенности применения Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", Суд отметил, что передача ряда объектов собственности муниципальным образованиям представляет собой, по буквальному смыслу нормы, один из случаев **лишения собственника его имущества**. Анализ же сложившейся правоприменительной практики свидетельствует о том, что эти предписания понимаются как исключающие и какую-либо возможность компенсации должнику уменьшения конкурсной массы в результате такой передачи. Эти положения решением Конституционного Суда были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они представляют собой чрезмерное, не пропорциональное конституционно значимым целям, а потому произвольное ограничение права собственности; они умаляют конституционное право частной собственности, т.е. противоречат ст. 55 Конституции Российской Федерации. В связи с этим законодателю было предписано, исходя из принципов правового государства,

регламентировать условия перехода права собственности, в частности его утраты, на основе юридического равенства и справедливости в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Данные требования Конституционный Суд Российской Федерации распространил и на предоставление компенсации собственнику имущества (должнику) в процедуре конкурсного производства, и указал, что такая компенсация должна быть соразмерной с точки зрения обеспечения справедливого баланса между публичными и частными интересами. Основой для данной правовой позиции стала (что прямо отмечено в Постановлении) аналогичная правовая позиция, сформулированная Европейским Судом по правам человека, который исходит из того, что компенсация за вмешательство в осуществление права собственности вытекает из ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающей, в частности, что "никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права".

Согласно этой правовой позиции Европейского Суда по правам человека лишение собственности без предоставления разумной компенсации с учетом ее стоимости, как правило, представляет собой несоразмерное вмешательство, которое не может считаться оправданным. Вместе с тем ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции не рассматривается им как предоставляющая право на получение полной компенсации, поскольку при определенных фактических обстоятельствах учет публичных интересов, связанных с необходимостью обеспечения большей социальной справедливости, может обусловливать выплату возмещения ниже рыночной стоимости. Поэтому, исходя из основ конституционного строя Российской Федерации, провозглашающих признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, такая защита права собственности как определение размеров разумной компенсации в связи с изъятием имущества в публичных целях должна осуществляться на основе принципа справедливости. Данному принципу не отвечает, например, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, предоставление компенсации в полном объеме за передачу муниципальным образованиям жилищного фонда социального назначения (при существующих ставках оплаты жилых помещений), детских дошкольных учреждений и объектов коммунальной инфраструктуры, поскольку такое имущество не только не

приносит доходы, но и обременено, как правило, дополнительными расходами, связанными с его содержанием. Кроме того, права муниципальных образований по распоряжению объектами муниципальной собственности существенно ограничиваются обязанностью сохранения целевого назначения этих объектов. По тем же основаниям передача указанных объектов не может рассматриваться и как предоставление муниципальным образованиям преимущественного права на удовлетворение их требований в качестве кредиторов (например, при наличии недоимок по местным налогам). Следовательно, само социальное предназначение объектов муниципальной собственности является таким обременением, которое снижает их рыночную стоимость. Поэтому законодатель в данном случае вправе предусмотреть разумные пределы, в которых возможна компенсация в целях защиты имущественных прав и законных интересов должника и, соответственно, кредиторов. Установлением справедливой, соразмерной компенсации, обеспечивающей баланс публичных и частных интересов, не нарушается вытекающее из ст. 35 Конституции Российской Федерации требование о предварительном и равноценном возмещении за отчуждаемое в публичных целях имущество.

Поскольку никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, Конституционный Суд Российской Федерации постоянно подчеркивает, что в определенных случаях, когда изъятие имущества необходимо в публичных целях и в качестве превентивной меры, способом реализации конституционной гарантии права частной собственности, является последующий судебный контроль.[221] Передача муниципальным образованиям объектов осуществляется в публичных целях, которые оправдывают применение такого изъятия как превентивной меры, обеспечивающей жизненные интересы населения. Вместе с тем возможность его последующего судебного обжалования не может ограничиваться. При этом судебная проверка законности и обоснованности передачи имущества муниципальным образованиям не может сводиться к формальному подтверждению наличия оснований для применения указанной нормы. Напротив, в порядке судебного контроля необходимо устанавливать по существу, относятся ли передаваемые объекты к жилищному фонду

[221] См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

социального использования, детским дошкольным учреждениям либо объектам коммунальной инфраструктуры, в какой мере они являются жизненно необходимыми для региона, за счет каких средств они создавались. Споры, возникающие между должником, кредиторами и государством по поводу размера компенсации в связи с передачей конкретного объекта, также подлежат разрешению в судах.

В 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"[222] 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 Российской Федерации), 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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

[222] Собрание законодательства Российской Федерации.2000.№ 24. Ст. 2658.

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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации, в том числе установленных ее статьей 55.

Крайне принципиальные позиции для определения режима публичной собственности отражены в правовых позициях, сформулированных в Постановлении 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",[223] Постановлении 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»[224] 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».[225]

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

[223] Собрание законодательства Российской Федерации.2000.№ 25. Ст. 2728.
[224] Собрание законодательства Российской Федерации.2000.№ 49. Ст. 4861.
[225] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

правовой статус личности. Так, согласно ст. 36 Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 статей 72 Конституции Российской Федерации 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 такое 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 правомочий 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 то же время по своему буквальному смыслу нормы действующего законодательства Российской Федерации допускают возможность применения положений о передачи имущества в хозяйственное ведение в тех случаях, когда помещения, которыми организации владеют либо пользуются, находятся не в федеральной собственности, а в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности (собственности муниципальных образований). Именно в таком смысле оно толкуется и правоприменителями, в том числе Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, исходящими из того, что, в силу этих норм, помещения, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежат передаче в хозяйственное ведение организациям, которые владеют либо пользуются ими в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, независимо от того, имеется ли на это согласие собственника. Таким образом, как мы видим, Конституционный Суд допускает возможность ограничения права публичной собственности в интересах частного собственника.

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 ей правоприменительной практикой) допускают возможность передачи имущества без согласия публичного собственника - субъекта Российской Федерации или муниципального образования в хозяйственное ведение, они, по существу, означает 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации 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.

В качестве одной из основ конституционного строя Конституция Российской Федерации закрепляет признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности: данное конституционное положение, значимое в том числе для правового регулирования межбюджетных отношений, возлагает на федерального законодателя обязанность обеспечивать надлежащий баланс между такими конституционными ценностями, как права субъектов Российской Федерации самостоятельно управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, с одной стороны, и самостоятельность местного самоуправления в экономической и финансовой сферах - с другой. Исходя из этого федеральный законодатель, осуществляя реформирование системы организации государственной власти,

местного самоуправления и межбюджетных отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.

Положения Конституции Российской Федерации о гарантиях самостоятельности, в том числе финансовой, местного самоуправления в пределах его полномочий допускают отнесение к собственным доходам местных бюджетов поступлений налога на имущества. В рамках такого правового регулирования Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации могут закрепить соответствующие подходы к определению структуры собственных доходов местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации, порядку распределения налоговых поступлений между бюджетами соответствующих уровней бюджетной системы. При этом федеральный законодатель, как установил Конституционный Суд Российской Федерации, определяя понятие собственных доходов бюджетов не предусмотрел возможность отнесения к собственным доходам местных бюджетов доли распределенных между бюджетами различных уровней региональных налогов и установил, что налог на имущество организаций входит в состав собственных доходов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, имея своим предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дискреции федерального законодателя по распределению - с соблюдением конституционных требований - доходов, поступающих от данных налогов, между бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов Российской

Федерации, поскольку бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации, недостаточность доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

В процессе дальнейшего реформирования межбюджетных отношений в порядке уточнения разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в том числе в финансово-экономической сфере, федеральный законодатель подтвердил свое намерение отказаться от обязательных отчислений долей собственных налогов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты, предусмотрев возможность решения этого вопроса по усмотрению субъектов Российской Федерации.

Тесно связаны с приведенными положениями о праве публичной собственности правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся взаимосвязи прав публичной и частной собственности и особого института, являющегося составной частью института публичной собственности – права муниципальной собственности. Соответствующие правовые позиции были изложены в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А. Мостипанова"[226] и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска».[227]

[226] Собрание законодательства Российской Федерации.1998.№ 45. Ст. 5603.
[227] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 1. Ст. 264.

Право на приватизацию, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П, не относится к числу конституционных, а регламентируется федеральным законом. Соответственно, в федеральном законе должны быть предусмотрены и надлежащие процедуры приватизации, с тем чтобы при передаче имущества от публичного собственника в частную собственность соблюдались конституционные гарантии права собственности, в том числе обеспечивалась бы защита прав и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности используемых правовых средств и конституционно одобряемых целей. Местное самоуправление в Российской Федерации, как известно, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью самостоятельно. При этом местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года также исходит из признания подписавшими ее государствами - членами Совета Европы того, что местное самоуправление является одной из основ любого демократического строя и что в государствах, построенных на принципах демократии и децентрализации власти, органы местного самоуправления пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций.

Основная цель местного самоуправления – удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление - непосредственно и через органы местного самоуправления - муниципальной власти, по своей природе являющейся властью местного сообщества. Соответственно, в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, - исходя из ее конституционного предназначения,

заключающегося в обеспечении интересов местного сообщества в целом, - должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач.

Из выраженных в Конституции Российской Федерации общепризнанных принципов неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота 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. Признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности обязывают федерального законодателя обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и, таким образом, умаляли бы права населения муниципальных образований в их стремлении к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.

Это означает необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности.

Право собственности, предназначение которого как гарантируемого и охраняемого Конституцией Российской Федерации основного права человека состоит в том, чтобы обеспечить его обладателям определенную степень свободы в экономической сфере, вместе с тем может быть ограничено 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, т.е. с учетом основных конституционных ценностей. Для

обеспечения баланса частных и публичных интересов в этой области общественных отношений необходимо, чтобы цели ограничения прав и свобод были не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны указанным целям и требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные ими меры. Публичные интересы, перечисленные в ст. 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату.

В силу конституционного требования о равной защите всех форм собственности не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что передача в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений без согласия собственников, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований ст. 55 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Выраженная применительно к передаче объектов публичной собственности в хозяйственное ведение, эта правовая позиция может быть распространена и на передачу муниципального имущества в собственность третьих лиц, если такое имущество отчуждается вне зависимости от согласия собственника.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, реализация имущественных прав осуществляется на основе общеправовых принципов неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела. Вместе с тем обеспечение права частной собственности не должно вести к отказу от публичных начал в развитии отношений собственности. Соответственно, введение ограничений права муниципальной собственности,

обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства, предполагает, по смыслу ст. 35 Конституции Российской Федерации, предоставление местному самоуправлению разумного возмещения, компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав местного самоуправления.

Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[228] направлен, как следует из его содержания, на поддержку малого и среднего предпринимательства. С этой целью субъектам малого и среднего предпринимательства предоставляется, в частности, преимущественное право на приобретение арендуемых ими объектов муниципального имущества, которое они могут реализовать в упрощенном (вне конкурсных процедур) по отношению к общим правилам приватизации порядке. Введение для этой категории предпринимателей упрощенного механизма реализации права на приватизацию отвечает вытекающим из Конституции Российской Федерации целям стимулирования свободы предпринимательской деятельности, поддержки конкуренции, становления и развития рыночной экономики, основанной на свободе собственности и договора. Такое регулирование, корреспондирующее положениям Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации",[229] гарантирует экономическую самостоятельность более широкому кругу лиц, что, в свою очередь, содействует обеспечению занятости населения и права каждого на защиту от безработицы, а, следовательно, более успешной реализации принципов социального государства и социально ориентированной рыночной экономики на основе баланса прав и законных интересов местного самоуправления и лиц, занятых в сфере малого и среднего

[228] Собрание законодательства Российской Федерации.2008.№ 30. Ч. 1. Ст. 3615.
[229] Собрание законодательства Российской Федерации.2007.№ 31. Ст. 4006.

предпринимательства, и в конечном счете способствует упрочению гражданского общества, верховенства права и демократии.

Федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование муниципальной собственности, в том числе определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она - в отличие от частной собственности - следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти. Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования. Именно конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обусловливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Соответственно, в муниципальной собственности, согласно ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может находиться следующее имущество: предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения; предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 данного Федерального закона; предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения. При этом федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий.

Формирование муниципальной собственности в Российской Федерации - в рамках перераспределения собственности между публично-правовыми образованиями, а также между публично-правовыми образованиями и частным сектором - осуществлялось преимущественно на основе разграничения единого массива государственной собственности (в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность",[230] частями 11 и 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[231] и сопровождалось процессом приватизации имущества, находящегося в публичной собственности.

Поскольку, по смыслу Конституции Российской Федерации один и тот же субъект не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли, участие муниципальных образований в гражданском обороте, как и состав объектов муниципальной собственности, могут быть связаны только с

[230] Российская газета от 11 января 1992 года. № 8.
[231] Собрание законодательства Российской Федерации.2004.№ 35. Ст. 3607.

осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на местное самоуправление. Исходя из этого применительно к публичной собственности допустима возможность законодательного установления условий приватизации предприятий и средств производства, непосредственно не связанных с решением задач местного самоуправления, на основе принципа юридического равенства и с учетом необходимости обеспечения баланса различных конституционно защищаемых прав и законных интересов.

Хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участника гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что - вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, - население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.

Следовательно, ограничение участия публичных образований в имущественных отношениях случаями, когда такое участие необходимо с точки зрения реализации функций и полномочий органов публичной власти, не должно создавать препятствий для решения вопросов местного значения, связанных с организацией жизнеобеспечения населения муниципального образования.

В соответствии со статьями 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, включая доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества, относятся к неналоговым доходам местного бюджета. Эти доходы, как и средства, полученные от приватизации непрофильных для публичного образования объектов недвижимости, предназначены, прежде всего, для поддержания на надлежащем уровне сферы услуг, относящихся к жизнеобеспечению населения муниципального образования, поскольку позволяют наращивать соответствующую

инфраструктуру за счет приобретения необходимых объектов муниципальной собственности и поддерживать в должном техническом состоянии объекты, находящиеся в муниципальной собственности, чем достигаются конституционно значимые цели публичного управления. Не препятствует использованию муниципальными образованиями установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов, в том числе такого, как сдача муниципального имущества в аренду, и статья 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральный законодатель, предъявляя к субъектам экономической деятельности конкретные требования и устанавливая 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, во всяком случае, связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью и обязанностью не допускать экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В этом смысле ограничение права муниципальной собственности на объекты, не связанные целевым назначением с реализацией компетенции местного самоуправления, и предоставление преимущественного права выкупа таких объектов субъектам малого и среднего предпринимательства оправдано конституционно значимыми целями защиты основ, в том числе экономических, конституционного строя, прав и законных интересов других лиц. Ограничение состава объектов публичной собственности, включая муниципальную, пределами, обусловленными ее назначением, уменьшает нагрузку публичной власти в процессе исполнения обязательств, вытекающих из принципов социального государства, и вместе с тем влечет рост экономической самостоятельности граждан, прежде всего занятых в сфере малого и среднего предпринимательства.

Органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов

муниципальной собственности. Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, возможности, сроков и условий их приватизации обеспечивает не только соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и выполнение публичной властью своих социальных функций.

Таким образом, вопрос, соответствует ли сохранение недвижимого имущества в муниципальной собственности (с целью дальнейшего предоставления его в аренду) публичным функциям, возложенным на местное самоуправление, и требованиям, предъявляемым к составу и целевому назначению муниципальной собственности, имеет принципиальное значение для решения вопроса о реализации арендатором преимущественного права на приватизацию такого имущества на основании положений частей 2 и 3 ст. 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" с учетом их места в общей системе конституционно-правового и гражданско-правового регулирования соответствующих отношений.

Исходя из презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общеправовым и конституционным принципам, обладающим, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяющим содержание конституционных прав человека и отраслевых прав граждан, носящим универсальный характер и в связи с этим оказывающим регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, предполагается, что реализация субъектом малого или среднего предпринимательства преимущественного права на приватизацию арендуемого им муниципального имущества осуществляется применительно к тем объектам муниципальной собственности, в отношении которых имеет место волеизъявление муниципального образования как собственника этого имущества, выраженное в соответствующих нормативных предписаниях, отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации.

Таким образом, положения частей 2 и 3 ст. 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", как направленные на поддержку малого и среднего предпринимательства, отвечают провозглашенным Конституцией Российской Федерации целям политики правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой, призванного создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, не нарушают установленные ею гарантии единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, признания и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, права граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, права иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться, распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Вместе с тем, поскольку законодательное усмотрение связано не только обязанностью следовать конституционно одобряемым целям, но и выбором средств их достижения, которые также не должны противоречить Конституции Российской Федерации, меры поддержки малого и среднего предпринимательства, предполагающие обременения права муниципальной собственности, не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы местного самоуправления. Кроме того, такие меры допустимы при условии, что вызванное ими обременение муниципальной собственности действительно позволяет рассчитывать на достижение конституционно значимых целей. Исходя из конституционно-правового смысла ограничений права публичной собственности, введенное рассматриваемыми законоположениями обязательное отчуждение арендуемых субъектами малого и среднего предпринимательства объектов муниципальной собственности касается, таким образом, имущества, нахождение которого в муниципальной собственности не допускается и которое подлежит приватизации в силу закона.

Сохранение имущественной основы местного самоуправления обеспечивается соблюдением не только вытекающего из Конституции Российской Федерации требования о допустимости принудительного отчуждения лишь тех объектов, которые в силу закона не могут находиться в собственности муниципальных образований, но и условия о справедливом возмещении, соразмерном действительной стоимости муниципального имущества, подлежащего отчуждению в целях поддержки малого и среднего предпринимательства.

Возмездный характер осуществляемого в этих целях отчуждения имущества, находящегося в публичной собственности, следует из ст. 1 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", определяющей приватизацию как возмездное отчуждение государственного или муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц, что предполагает его продажу с соблюдением правил, позволяющих выявить разумную цену приватизируемого муниципального имущества и тем самым обеспечить равноценность возмещения при его отчуждении. В отличие от установления цены на аукционе или конкурсе, как это предусмотрено Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества" в качестве общего правила, определение рыночной стоимости арендуемого имущества, находящегося в муниципальной собственности, в целях реализации субъектом малого или среднего предпринимательства преимущественного права на его приобретение осуществляется независимыми оценщиками в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".[232] Названный Федеральный закон обязывает оценщиков соблюдать стандарты оценки под контролем саморегулируемой организации, гарантирует их независимость, имущественную ответственность, страхование таковой, образование компенсационного фонда для возмещения ущерба от оценки, не обеспечившей установление рыночной цены, и позволяет оспорить отчет об оценке. Тем самым гарантируется достоверность оценки, заказчиком проведения которой выступают органы, уполномоченные осуществлять действия по приватизации, что позволяет муниципальному образованию самостоятельно обеспечить свой интерес в установлении рыночной цены предназначенного к отчуждению имущества, -

[232] Собрание законодательства Российской Федерации.1998.№ 31. Ст. 3813.

по общему правилу, его выкупная цена, определяемая законом в размере рыночной стоимости, предположительно должна покрывать возможные потери муниципального образования. Кроме того, в таких случаях отчуждение муниципального имущества должно сопровождаться эффективным судебным контролем.

Создание для субъектов малого и среднего предпринимательства льготного правового режима отвечает правовым целям и ценностям, находящимся под защитой Конституции Российской Федерации. Вместе с тем конституционные гарантии прав местного самоуправления не допускают такого порядка предоставления указанным субъектам преференций, при котором местное самоуправление - вопреки его законным интересам, также находящимся под защитой Конституции Российской Федерации, лишалось бы объектов публичной собственности, необходимых для выполнения муниципальных функций и полномочий. Соблюдение баланса между интересами поддержки малого и среднего предпринимательства и самостоятельностью местного самоуправления в распоряжении муниципальной собственностью обеспечивается, в частности, предоставлением органам местного самоуправления возможности утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность.

Само по себе включение имущества в соответствующие перечни ограничивает права местного самоуправления на самостоятельное владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем, поскольку Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" позволяет использовать включенное в эти перечни имущество исключительно для предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру их поддержки, во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе и не допускает, даже в случае необходимости, приватизацию такого имущества, его использование для решения всех иных вопросов местного значения, помимо поддержки малого и среднего предпринимательства, становится невозможным.

В силу конституционных принципов правового государства и неприкосновенности собственности решения о возможности принудительной

приватизации арендуемых субъектами малого и среднего предпринимательства объектов муниципальной собственности должны приниматься в надлежащей юридической процедуре при эффективном судебном контроле, позволяющем оценить целевое назначение имущества, определенное муниципальными правовыми актами, планируемое использование объектов муниципальной собственности, на приватизацию которых у субъектов малого и среднего предпринимательства возникает преимущественное право, основания возникновения права муниципальной собственности на конкретное имущество, последствия отчуждения муниципального имущества для его собственника и соответствие имущества положениям законодательства о составе объектов муниципальной собственности, а также установить, предпринимались ли органами местного самоуправления действия, направленные на его использование в дальнейшем с целью реализации функций, возложенных на муниципальное образование. В противном случае не соблюдался бы баланс конституционно защищаемых ценностей.

Таким образом, положения Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования, основанного на предписаниях Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности, о запрете на ограничение прав местного самоуправления и его самостоятельности в решении вопросов местного значения, о социальном характере российского государства, **не предполагают возможность принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов**, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, но необходимых муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности, в том числе тех объектов, которые были созданы (приобретены) муниципальными образованиями за счет собственных средств, а не поступили в муниципальную собственность в процессе разграничения общегосударственной собственности. Отчуждение же объектов муниципального имущества по воле собственника, а также того

имущества, которое в соответствии с требованиями федерального законодательства не должно находиться в муниципальной собственности, возможно только с надлежащим возмещением и в силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации. Иное истолкование и применение указанных законоположений, в том числе судами, расходилось бы с их действительным смыслом и вело бы к нарушению гарантий прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации.

Кроме того, следует принять во внимание, что установленные названным Федеральным законом обременения муниципальной собственности представляют собой, по сути, разовую меру, поскольку распространяются лишь на арендуемое имущество, которое находилось во владении арендаторов до дня его вступления в силу, то есть не предусматривают преимущественного права на приобретение объектов муниципальной собственности, переданных в аренду впоследствии, и, кроме того, утрачивают силу по истечении срока, установленного нормами Федерального закона.

Такое регулирование способствует установлению баланса между различными формами собственности. Соответственно, оно не может рассматриваться как вводящее вопреки конституционному требованию о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности их правовое неравенство, а также как предполагающее в нарушение статей Конституции Российской Федерации произвольное отчуждение имущества, в котором местное самоуправление нуждается для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, и ограничивающее права местного самоуправления.

Особую значимость для определения пределов реализации права собственности имеют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные применительно к праву собственности в отношении важнейших имущественных 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 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».[233] 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 Российской Федерации. 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 в соответствии 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

[233] Собрание законодательства Российской Федерации.2004.№ 18. Ст. 1833.

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 Конституции Российской Федерации.

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, были сформулированы в правовых позициях в 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".[234]

Предназначение права собственности (гарантируемого и охраняемого Конституцией Российской Федерации) 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 может быть ограничено законодателем в установленных ею целях, т.е. с учетом основных конституционных ценностей. Требование, вытекающее из Конституции Российской Федерации, о необходимости соотнесения 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,

[234] Собрание законодательства Российской Федерации.2005.№ 23. Ст. 2311.

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 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.

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. 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 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, 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.

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. Введя 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. При принятии страховых тарифов (их предельных уровней) Правительство Российской Федерации 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 Российской Федерации другие высшие судебные России также издают, по сути, правовые нормы (через постановления пленумов, например) по вопросам ограничения права собственности. Одним из последних примеров такого рода является совместное 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".[235]

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.

Таким образом, рассмотренные категории, принципы и правовые позиции, несомненно, свидетельствуют о том, что право собственности в Российской Федерации в его конституционном смысле подлежит целому ряду ограничений, и это ограничения 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 объектов собственности.

Таким образом, рассмотренные правовые позиции высших органов судебной власти (как российского, так и международного уровня)

[235] Российская газета от 21 мая 2010 года. № 109.

подтверждают выводы о том, что пределамиреализации права собственности выступаютсоциальная функция (социальное предназначение) собственности; публичное право на отчуждение собственности в административном порядке;публичное право на изъятие собственности (конфискация, национализация);институт приватизации (деприватизации) собственности.

Представляется также доказанным наличие взаимосвязи прав публичной и частной собственности и ряда существенных возможностей воздействия государства на экономические отношения через механизм ограничения права собственности.

§2. Общее благо, публичный интерес и общественный интерес как основания ограничения права собственности

В предыдущем разделе настоящего исследования были выявлены следующие основные пределы реализации права собственности: социальная функция (социальное предназначение) собственности; публичное право на отчуждение собственности в административном порядке; публичное право на изъятие собственности (конфискация, национализация); институт приватизации (деприватизации) собственности. Очевидно, что данные пределы реализации права являются различными формами проявления общественной потребности ограничения господства над вещами. Эта общественная потребность называется по-разному, однако, чаще всего в теории и практике встречаются такие понятия как «общее благо», «общая польза» или «общественный интерес».

Так, часть 3 ст. 14 Основного закона ФРГ устанавливает, что отчуждение собственности допускается только в целях **общего блага** (“EineEnteignungistnurzumWohleder**Allgemeinheitzulässig**”). Оно может производиться только по закону или на основании закона, регулирующего характер и размеры возмещения. Возмещение определяется на основе справедливого учета интересов общества и заинтересованных лиц. Споры о размерах возмещения рассматриваются судами общей юрисдикции. 5-я поправка к Конституции США установила, что частная собственность не должна изыматься для **общественных нужд** без справедливого вознаграждения (“norshallprivatepropertybetakenfor**publicuse**, withoutjustcompensation”). Статья 13 Конституции КНР гласит: «Государство **в общественных интересах** может экспроприировать или реквизировать частную собственность для общественных нужд и предоставлять компенсацию в соответствии с законом». При этом следует отметить, что понятие «общественный» в Китае синонимично понятию «социалистический» или «общенародный» и отличается по содержанию от понятия «коллективный».

В ст. 42 Конституции Италии установлено, что частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех.

Впредусмотренныхзакономслучаяхчастнаясобственностьможетбытьотчуждена**общихинтересах**приусловиивыплатыкомпенсации (“La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi **d'interesse generale**”).

Весьма интересны положения Конституции Франции, в ст. 34 которой определено, что законы во Франции принимаются парламентом и что, в частности, закон устанавливает нормы, относящиеся к национализации предприятий и передачи собственности предприятий публичного сектора в частный. Таким специальным законом во Франции является Кодекс об экспроприации, осуществляемой в связи с общественно-полезным характером операции (Codedel'expropriationpourcaused'utilitepublique). Таким образом, законным основанием ограничения права собственности во Франции является понятие «**общественная польза**». Этот термин имеет несколько иную смысловую нагрузку по сравнению с «общим благом» или «общими нуждами». Исследователи отмечают, что экспроприация во Франции может быть объявлена только в том случае, если ей предшествовала декларация об общественно-полезном характере операции. В свою очередь, декларация издается только после проведения опроса общественного мнения. Заинтересованные и затрагиваемые экспроприацией лица должны участвовать в определении подлежащий экспроприации собственности. Для проведения опроса общественного мнения должен быть подготовлен целый ряд документов. В Кодексе детально урегулированы различные стороны проведения опроса общественного мнения: сроки, время проведения опроса, предварительное уведомление граждан. В случае положительного решения вопроса об экспроприации, как правило, декретом Государственного совета обнародуется декларация об общественно полезном характере экспроприации. Предусмотрен целый ряд формальностей, без соблюдения которых экспроприация не может быть осуществлена: так, передача права собственности осуществляется на основе соглашения либо постановления судьи. Также Кодекс регулирует вопросы возвращения сумм кредиторам в случае залога, права безвестно отсутствующих лиц, вопросы компенсации недвижимого имущества и т.п. Столь же детально регулируются вопросы

определения размера компенсаций и их выплаты, а также судебный порядок обжалования решений.[236]

Таким образом, общественный интерес становится юридической, более того, конституционно-правовой категорией, раскрыть которую необходимо в целях выявления наиболее общих границ (пределов) реализации права собственности. В теории права и в науке конституционного права такие попытки неоднократно предпринимались. Зачастую при этом «общественный интерес» отождествляется с «публичным интересом».

Так, Ю.А. Тихомиров полагает, что публичный интерес – это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития». То есть публичный интерес – это признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития. Государство является особым субъектом права, потому что оно призвано выражать публичные интересы, сочетающие, с одной стороны, интересы организаций, наций, социальных слоев, общества в целом, и, с другой стороны, частные интересы.[237]

С точки зрения К.Ю. Тотьева публичный (общий) интерес – это «жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве».[238]

А.В. Кряжков полагает, что конструкция «государственные и общественные интересы» представляется неточной. В ней заключено, с одной стороны, разделение и, с другой стороны, противопоставление названных групп интересов: государственных и общественных, поэтому было бы целесообразно употребить понятие «публичные интересы». Таким образом, публичный интерес – это общественный интерес, признанный государством и урегулированный правом.[239]

В свою очередь, В.Д. Мазаев отмечает, что публичный интерес не сводится к государственному интересу. С его точки зрения принципиально

---

[236] См.: Андреева Г.Н. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в Российской Федерации как публично-правовой институт: некоторые теоретико-методологические аспекты правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.

[237] Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. БЕК. 1995. С. 55.

[238] Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

[239] Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92-94.

важно в публичном интересе видеть интерес гражданского общества, который поддерживается и защищается не только государством, но и гражданским обществом. Публичный интерес, указывает В.Д. Мазаев, нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан, общества. Публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе.[240]

М.И. Васильева указывает, что публичные интересы включают в себя, во-первых, государственные интересы в той их части, которая отражает интересы общества в целом, и, во-вторых, общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню их познания и которая может быть обеспечена правовой защитой.[241]

М.И. Клеандров расширяет субъектный состав носителей общественных интересов. По его мнению, в Указе Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994года№ 236 «О государственной стратегии РоссийскойФедерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»[242] введен новый субъект права, интересы которого могут стать пределом реализации права собственности – «будущие поколения». В интересах названного субъекта должна быть установлена особая границаосуществления права собственности, в частности, в сфере природопользования,и эта граница должна определять пределы реализации права собственности современного поколения. М.И. Клеандров указывает: «Речь не идет о формах собственности, сконструированных в монохронологическом виде. Именно так сконструирована ст. 9 действующей Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Вопрос следует поставить иначе – только ли сегодняшнему собственнику любой формы собственности принадлежат природные ресурсы; либо следует думать и говорить также и о завтрашнем собственнике – частном, государственном, и/или ином?.. Все это настолько не вписывается в нашу правовую материю, настолько способно многие отрасли права поставить с ног на голову, настолько предстоит огромная работа по радикальной, концептуальной переработке действующего законодательства и концептуальному переосмыслению нарабатываемых

[240] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 27-28.
[241] Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М. МГУ. 2003. С. 64.
[242] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994.№ 6. Ст. 436

законопроектов, что легче не замечать проблему».[243] Практика подтверждает сказанное: создание фондов «будущего» распространено в Объединенных Арабских Эмиратах, создание такие фондов предусматривалось (в период, когда бюджетное законодательство это допускало) и в России, в частности,«фонд поколений»был создан Законом Ханты-Мансийского автономного округа о 15 декабря 1994 года «О региональном государственном фонде поколений Ханты-Мансийского автономного округа».[244]

Как представляется, все эти теоретические концепции не вполне корректно объединяют интересы совершенно различных по своей природе субъектов. Вряд ли можно наделять одинаковым смыслом понятия «общество» и «государство» - это общепризнанная аксиома. Но как же тогда в рамках этой же юридической логики возможно признание синонимичности терминов «государственный» и «общественный»? Как представляется, это совершенно не совпадающие по смыслу категории и их отождествлять, более того, предлагать объединяющий их термин – «публичные интересы» – совершенно недопустимо. Так, В.Д. Мазаев в обоснование приведенной позиции указывает, что «под публичными, прежде всего, понимаются интересы, связанные со сферой государственной власти, с наиболее важными потребностями общества, которые невозможно удовлетворить помимо государственной организации. В то же время под публичными интересами можно понимать и интересы, признаваемые правом, но которые достигаются посредством деятельности таких институтов гражданского общества, как, например, местное самоуправление и др. Конституционно признанные интересы местного самоуправления осуществляются через местные публичные образования, через публичную власть. Также гражданское общество может осуществлять свои публичные интересы через конституционно признанные формы непосредственно: путем проведения выборов, референдумов, сходов и собраний граждан».[245]

С этой позицией трудно согласиться: она демонстрирует отношение к местному самоуправлению как к общественному институту – данная концепция детально была проработана в рамках общественной

[243] Клеандров М.И. О двух хронологических векторах права собственности / Сб. материалов международной научной конференции «Собственность в XX столетии (социально-экономические, политические и правовые аспекты)». М. РОССПЭН. 2001. С. 767-792

[244] Архив Администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

[245] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 27-28.

(хозяйственной) теории самоуправления. Так, Н.М. Коркунов, характеризуя эту теорию, писал: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы»[246]. Однако любые попытки реализовать на практике идеи общественной теории наталкиваются на ряд неразрешимых проблем. Основная сложность - это невозможность точного разделения местных и общегосударственных вопросов, реального разграничения частноправовых и публично-правовых интересов в обществе. Еще в начале XX века Н.И. Лазаревский писал по этому поводу: «Представители хозяйственной теории тщетно стремились установить, какие именно дела общинного управления должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими в себе элемента власти. Но таких дел в чистом виде не было, т.к. земское самоуправление имело принудительный характер. Сторонники данной теории постоянно стремились дать список таких дел, подведомственных органам самоуправления, которые, по существу своему, отличались бы от дел государственного управления. При этом оказывалось, что делами негосударственного характера приходилось признавать местную полицию, раскладку казенных налогов, установление местных налогов и т.д., государственное значение которых очевидно для всякого человека без предвзятых мнений. Но самое слабое место в этой теории состояло не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно просторного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть»[247]. То есть практика показывает, что местное самоуправление не может быть изолировано в рамках хозяйственной деятельности, у государства на местах есть свои интересы, и именно органы местного самоуправления должны решать вопросы государственного значения на местах. Поэтому под «публичными» интересами следует понимать именно интересы публичной власти – и это доказывает весь накопленный на сегодняшний день опыт государственного и

[246] Коркунов Н.М. Русское государственное право : в 2 т. 6-еизд. СПб., 1909. Т. 2 С. 489.
[247] Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сб. статей. СПб. 1903. С. 12.

муниципального строительства, вышерассмотренные многочисленные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, предлагаемые им определения «публичности», «публичной власти», «публичной собственности».

Публичная власть, как известно, - это власть, во многом, субординирующая, подчиняющая, не основанная на принципе равноправия и координации, поэтому невполне верно объединять ее с институтами гражданского общества. В публичной власти, конечно, сторонами (участниками) могут быть и равноправные субъекты – например, палаты Федерального Собрания в отношениях друг с другом, и координирующие субъекты – например, Президент Росси в отношении ряда органов государственной власти, но, тем не менее, иерархия в системе публичной власти, безусловно, присутствует, равно как и подчинение.Невозможно согласиться и с тезисом о том, что местное самоуправление – это институт гражданского общества. Гражданское общество – это, прежде всего, система негосударственных отношений, представляющих собой горизонтальные связи индивидов, социальных групп и коллективов, в которых складываются личностные интересы (частные и групповые), образуются различные ассоциации граждан, формируется духовный мир человека, осознаются необходимость и допустимость вмешательства государства в частную жизнь. Гражданское общество может как противостоять государству, так взаимодействовать с ним в различных сферах общественных и экономических отношений. И местное самоуправление, и сами институты муниципальной власти – это один из уровней такого взаимодействия власти и общества, но при этом власти публичной, иерархической, доминирующей. Население, граждане в процессе жизнедеятельности трансформируют свою волю либо в общественные запросы, развивающиеся далее в деятельности институтов гражданского общества, либо в публичную власть, в форму управления, решающую вопросы в интересах населения. Поэтому если говорить об уровне местного самоуправления, то наиболее адекватным элементом его системы, формирующим и выражающим вовне именно общественный интерес является, как представляется, территориальное общественное самоуправление. В отличие от местного самоуправления, которое, как уже указывалось, представляет собой форму народовластия, предполагающую самостоятельное решение населением и другими субъектами муниципального права вопросов местного значения,

территориальное общественное самоуправление в российском законодательстве определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Таким образом, территориальное общественное самоуправление не предполагает собственно решение вопросов местного значения, следовательно, оно не является в буквальном смысле слова формой публичной власти. Но, несомненно, без реально действующего территориального общественного самоуправления местное самоуправление не может быть эффективным. По сути, во многом именно связь территориального общественного самоуправления и местного самоуправления обусловливает общественные черты в природе местного самоуправления, на этом, «первично-территориальном» уровне возникают, формулируются общественные интересы, которые посредством инициативной деятельности населения транслируются на уровень местного самоуправления, оформляясь в публичный интерес. Нельзя не отметить, что этот факт признается и государством: не случайно территориальное общественное самоуправление регулируется именно законодательством о местном самоуправлении, и только им.

Трудно согласиться и с утверждением о том, что «понятие "публичный" включает в себя понятие "общественный". Публичный интерес – это интерес больших социальных групп. В различных отраслях права, поскольку они отражают специфические интересы, размеры данных групп могут быть разными. Так, граждане могут выступать как потребители, и принятие закона о защите прав потребителей есть удовлетворение их публичного интереса. Вместе с тем необходимо предостеречь от чрезмерно широкого понятия публичного интереса. Понятие “публичный” употребляется в контексте публично-властной природы отношений».[248] На самом деле, как представляется, публичный интерес – это не просто интерес больших социальных групп, это общий или групповой интерес, санкционированный властью, и в разных отраслях права, поскольку они отражают специфические интересы, реально представленные, учитываемые и возводимые в ранг публичных интересы групп могут быть (и являются) разными. Кроме того, очевидно, что приведенное выше утверждение содержит внутреннее противоречие: с одной стороны, речь идет об

[248] Там же.

общественных интересах, интересах социальных групп, а с другой (и это совершенно верный вывод) – том, что термин «публичный» характеризует властную природу отношений. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации еще в 1998 году указал в упомянутом выше Постановлении от 15 января 1998 года[249] на то, что термин «орган власти» подразумевает либо государственную либо муниципальную природу соответствующего органа. И поэтому могут существовать только две разновидности публичной власти - государственная власть и местная (муниципальная) власть.

Сказанное означает, что публичный интерес может проявиться исключительно в государственной или муниципальной воле. Другое дело то, что, действительно, во многих, прежде всего, западных конституциях, на первое место ставятся формально интересы именно общества, а не государства, и поэтому речь в соответствующих правовых актах идет о возможности ограничения права собственности, именно исходя из интересов общества, а не государства, хотя при этом необходимо учитывать и особенности иностранного языка, тонкости перевода. К примеру, английский термин «public» традиционно переводят как «общественный», хотя лексически он совпадает по значению и с термином «публичный». Более точной в этом плане является терминология итальянского языка где «общий интерес» - это «interessegenerale» или «interessecomune», в то время как «публичный интерес» - «interessepubblico»; но при этом понятие «общественный интерес» - это также «interessepubblico», то есть и в итальянском языке термин совпадает с понятием «публичный интерес». Это приводит к совершенно определенному выводу о том, что преследование общественного интереса, удовлетворение потребностей общества – это основная задача деятельности государства. Интересы общества, наиболее важные общественные запросы объективируются в праве посредством выражения государственной воли. Но при этом такой объективированный государством (или муниципалитетом) интерес становится публичным, а не общественным. Государство – это, как известно, основной политический институт общества. Общество формирует государство как свое главное учреждение, как механизм, обеспечивающий реализацию принципов

[249] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15. 01. 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”». Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.№ 4. Ст. 532.

народовластия с целью выражения в объективной форме всеобщего интереса. Поэтому общество не может быть полностью обособлено от государства. Но вполне логично предположить, что многие из общественных противоречий, возникающие в процессе удовлетворения социальных потребностей, могут успешно разрешаться и негосударственными институтами самого общества. В этом еще одно отличие общественного интереса от интереса публичного. Деятельность институтов гражданского общества направлена, к примеру, на обеспечение социального согласия (примером института, имеющего такую цель, является Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации); Другой пример - достижение достойного уровня жизнеобеспечения (эта сфера – предмет деятельности профсоюзов).

Следовательно, население, граждане в процессе повседневной деятельности трансформируют свою волю либо в общественные запросы, развивающиеся далее в деятельности институтов гражданского общества, либо адресуют их системе публичной власти, переводя в форму управления, решающую вопросы в интересах населения.

Таким образом, общественный интерес – это совокупность совпадающих частных, перерастающих в групповые и далее перерастающих в общие, интересов. Это такой интерес, который необходимо реализовать в целях развития частного (группового, общего) интереса, но при этом реализовать таким образом, чтобы сохранить устойчивость общества (и государства) в целом. С юридической точки зрения общественный интерес является важнейшим элементом демократического государственного устройства, в том числе, неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов»: представляется, что различные интересы должны сочетаться и «балансироваться» как на уровне гражданского общества, так и на уровнях государственной власти, и на уровне муниципальных образований.

Наиболее сложная задача, всегда стоящая и перед гражданским обществом, и перед государством, - определение границ публичного интереса, как отражение государством степени общественного интереса и его соотношения с интересом частным (а равно групповым). Очевидно, что таких групповых (не говоря уже об индивидуальных) интересов в любом обществе множество, поэтому для их трансформации в общественный и, далее, в публичный интерес необходимо взвесить их соотношение, оценить степень совпадений, расхождений и противоречий, определить наиболее важные

потребности и запросы. В зависимости от того, насколько сильны групповые интересы (интересы жителей соответствующей территории) и насколько государство заинтересовано в воздействии на эти группы, насколько оно вовлечено в решение локальных задач, выстраивается баланс общественных (понимаемых в узком смысле – как негосударственных) и публичных (государственных и муниципальных) интересов. Одна из главных задач публичной власти должна заключаться именно в том, чтобы на всех уровнях общественные интересы в максимально возможной степени были отражены в интересах публичных.

Следует также признать, что публичные интересы отличаются от государственных, а именно являются более широким по объему понятием. В зависимости от того или иного подхода, охрана общественного порядка на местах, например, может являться вопросом государственного, а может и общественного (но при этом не частного) характера.

С другой стороны, представляется доказанным, что и общественный интерес как объединение частных интересов существенно отличается от публичного интереса (и еще в большей степени от публичных нужд). Так, совершенно объективным и не нуждающимся в доказывании интересом государства или муниципального образования является взимание налогов, однако вряд ли какая-либо значимая сумма частных интересов не может быть трансформирована в данный публичный интерес. Частный интерес (если речь идет об экономически активных субъектах) состоит как раз в обратном: в отсутствии государственного налогообложения.

Более того, данный пример весьма наглядно демонстрирует и возможность расщепления публичного интереса как такового. Публичные интересы государства в целом и отдельных его территорий (также являющихся носителями публичного интереса: субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) не совпадают. К примеру, регионы, богатые полезными ископаемыми, не заинтересованы в том, чтобы налог на их добычу изымался в федеральный бюджет, интерес таких территорий состоит в том, чтобы распределить как можно больше поступлений между местными бюджетами и бюджетом субъекта федерации. В подобных ситуациях возможны даже конфликты между государством, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Из этого следует, что публичный интерес неоднороден по природе, на разных уровнях публичной власти он трансформируется в различающиеся, даже

взаимоисключающие потребности. И задача государства – найти и юридически закрепить механизмы, которые позволили бы выстраивать баланс таких интересов, подчинение их общему благу.

Вообще, вполне справедливой представляется точка зрения В.Д. Мазаева,[250] состоящая в том, что идея жесткой иерархии интересов: национальных, региональных и местных – концептуально неверна. Публичный интерес - явление объективное. Положения Конституции Российской Федерации свидетельствуют о том, что она выделяет несколько основных форм народовластия: федеральная государственная власть, государственная власть субъектов Российской Федерации и муниципальная власть (местное самоуправление), и, тем самым, создает разноуровневую систему институтов публичной власти, которые формулируют и отстаивают публичные интересы. И здесь следует еще раз согласиться с позицией исследователя о том, что, основная сложность в реализации публичных интересов разных уровней заключается в их соотношении, расстановке приоритетов. В одних случаях безусловный приоритет имеет общенациональный публичный интерес, в других – публичный интерес населения региона.[251] Добавим к этому, что вполне возможны и ситуации, в которых приоритетными являются публичные интересы муниципального образования.

С нашей точки зрения, аргументы в пользу данной точки зрения являются следующими. Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации, как известно, определяют предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; а статья 73 Конституции устанавливает, что вне этих сфер вся полнота государственной власти принадлежит субъектам Российской Федерации – тем самым, в самом общем виде регулируются интересы общегосударственного и регионального уровней, то есть, определяются общие, федеральные, и региональные, уровня субъектов Российской Федерации, интересы. Баланс между этими интересами и определение степени их приоритетности закреплены в ст. 76 Конституции Российской Федерации, где установлено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, а по предметам совместного ведения Российской

[250] Там же.
[251] Там же.

Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Но вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. И эти законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить лишь тем федеральным законам, которые приняты по предметам ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Но в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросу ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Это последнее положение и есть нормативное закрепление приоритета регионального публичного интереса над федеральным: соответствующий вопрос решается в интересах региона, даже если он прямо расходится с общегосударственным интересом (отраженным в федеральном законе).

Что касается вывода о возможности признания приоритетности муниципального публичного интереса над государственным (федеральным или региональным), то он подтверждается следующими положениями законодательства Российской Федерации. Во-первых, в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Во-вторых, указанные в Конституции пределы полномочий определены в нормах Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" – это вопросы местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов. В-третьих, часть 2 ст. 1 Федерального закона определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою

ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения **исходя из интересов населения** с учетом исторических и иных местных традиций. В-четвертых, в ст. 75 названного Федерального закона определен исчерпывающий перечень случаев и условий, при которых допустимо временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (включая возможность решения вопросов местного значения, то есть обеспечения местных интересов). Из всего изложенного следует, что при обычных обстоятельствах вмешательство органов и должностных лиц государственной власти в деятельность местного самоуправления невозможно, и органы местного самоуправления самостоятельно отражают местные публичные интересы и действуют, исходя из потребности их обеспечения.

При этом следует отметить, что в настоящее время государство обеспечило в правовом пространстве безусловный приоритет государственного публичного интереса над муниципальным. Так, указанный муниципальный публичный интерес практически не может быть выражен населением или органами местного самоуправления в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге, поскольку в соответствии с частью 3 ст. 79 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Из Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в действующей редакции полностью исключены положения, устанавливающие абсолютный запрет на вмешательство государства в дела местного самоуправления; напомним, такой запрет содержал Федеральный закон от 28. 08. 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", часть 5 ст. 14[252] которого устанавливала, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается ни при каких обстоятельствах. Причины этого видятся в том, что

[252] Собрание законодательства Российской Федерации.1995.№ 35. Ст. 3506.

государство отказалось от подхода к местному самоуправлению как к самостоятельному уровню власти (более того, в течение ряда лет после принятия Конституции России 1993 года местное самоуправление рассматривалось и как «автономная власть» и даже как «институт гражданского общества»). Местное самоуправление стало своего рода подчиненной «подсистемой» в системе публичной власти; доминирующая же роль в этой системе принадлежит власти государственной. Как представляется, в будущем неизбежно полное «встраивание» местного самоуправления в систему государственной власти.

Крайне важно указать и на следующий момент: поскольку в основе как формирования, так и выражения публичного интереса лежат личности, их представления об интересах, составляющих общее благо, необходимо четкое определение «носителей» или «выразителей» публичного интереса, в контексте проводимого исследования речь идет о субъектах, уполномоченных на то или иное ограничение права собственности в интересах всеобщего блага или исходя из общественного или публичного интереса. Причем важность решения данного вопроса, как представляется, настолько высока, что по своей природе она носит конституционный характер. И нормы Конституции Российской Федерации содержат определенные указания на этот счет. Так, в соответствии с частью 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации 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. Таким образом, с одной стороны, право на публичное изъятие собственности (являющееся, напомним, одним из ограничений права собственности) принадлежит судебной ветви государственной власти.

С другой стороны, говоря о возможности «деприватизации», то есть, прекращения права частной собственности на имущество и возникновения в отношении него права публичной собственности, Конституция России в качестве основания данного предельного ограничения права собственности указывает не на общее благо, не на публичный или общественный интерес, а на «государственные нужды». Вряд ли можно согласиться с позицией о том, что разрешение данной проблемы на уровне государственной власти может состоять в том, чтобы ограничить понятие публичного интереса интересом Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации в своей

деятельности выражают публичный интерес, будучи в рамках федеральной правовой системы и «федеральных мандатов». Поэтому предлагается лишить субъекты Федерации гражданско-правового статуса, права собственности. Муниципальная собственность также лишь в рамках так называемых “федеральных мандатов” участвует в реализации публичных интересов. В соответствии с данной позицией основная нагрузка в реализации публичных интересов ложится на государственную собственность.[253]

Принятие предлагаемого решения приведет к подавлению, исчезновению публичного интереса на региональном уровне, но вряд ли это приведет к исчезновению интереса как такового: как было показано выше, любой публичный интерес – результат трансформации интереса общественного, зародившегося на основе сочетания, сложения интересов частных/групповых. Поэтому лишенный возможности трансформации в публичный запрос данный интерес найдет иные формы внешней объективации, например, социальные протесты, другие формы гражданской активности.

Еще один весьма важный момент – субъективизация публичного интереса. Государство, субъект Российской Федерации, муниципальное образование не в состоянии действовать, выражать интересы самостоятельно, напрямую, поэтому всегда существует круг субъектов, действующий от их имени. В частности, на федеральном уровне это органы государственной власти и государственные должностные лица Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации – это высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации), законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Наконец, на уровне местного самоуправления – это главы муниципальных образований, представительные органы муниципального образования, местные администрации. Очевидно, что любой публичный интерес будет по-разному выражен в зависимости от того или иного субъекта, поскольку неизбежно будет преломляться через призму собственных интересов данного субъекта.

Действующее законодательство также содержит понятие «публичные интересы». Так, в ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации,

[253] Цит. по: Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 30-32.

посвященной охране изображения гражданина, говорится о том, что использование изображения осуществляется в государственных, общественных или **иных публичных интересах**. Очевидна неточность данной формулировки. Как уже было показано выше, общественные и публичные интересы – это разные категории. Такой же подход отражен и в других нормах Гражданского кодекса, например, в ст. 1362, регулирующей вопросы принудительной лицензии на изобретение, полезную модель или промышленный образец, допускается предоставление в принудительной простой (неисключительной) лицензии на использование изобретения, относящегося к технологии полупроводников, исключительно для его некоммерческого использования в государственных, общественных и иных **публичных интересах.**

Нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК Российской Федерации), определяя основания для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке, указывают, что в качестве таковых выступают существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом **публичных интересов.**[254] Следует обратить особое внимание на то, что в данном контексте речь идет не об «обычных» публичных интересах, а о публичных интересах «охраняемых законом» - очевидно, что данное понятие нуждается в особом определении, уточнении, поскольку вызывает ряд вопросов: чем, например отличается «просто» публичный интерес от «публичного интереса, охраняемого законом»? Или: в чем состоит данная охрана, каковы ее особенности? К сожалению, ответов на данный вопрос положения ГПК Российской Федерации не содержат. Вообще, данный нормативный акт содержит весьма неопределенные рамки, касающиеся понятия «публичные интересы». Так, в ст. 391.9 Кодекса при определении оснований для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора говорится о «правах и законных интересах неопределенного круга лиц или иных публичных интересах». Но неопределенный круг лиц – это, например, несколько десятков или сотен индивидов. Можно ли считать их общий интерес публичным? Вряд ли. Общественным – да, вполне возможно,

[254] Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (в ред. от 14 июня 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

но (за редкими исключениями) не трансформируемым в запросы публичной власти.

С точки зрения Д.И. Дедова по своему смыслу категория "общественные (публичные) нужды", по сути, тождественна понятию "общее благо". Общее благо проявляется не столько в значении общего или общественный интерес, но во всеобщих (универсальных) интересах, которые имеет и каждый человек, и все человеческое сообщество. Следовательно, общее благо – это принадлежность не большинству, но каждому.[255] Данная позиция, в сущности, основана на восприятии античного понимания категории «общее благо» (*лат., "bonumcommune"*), которое рассматривалось как благо всех членов сообщества на основе естественно-правового (и, следовательно, общесправедливого) признания блага каждого.[256] Однако, как представляется, не требует доказательств тот факт, что в современном государстве, объединяющем огромные человеческие популяции, соединяющим в нечто целое представителей различных социальных групп, народов, народностей, даже рас, найти такие всеобщие, разделяемые каждым интересы практически невозможно. Более точно, как представляется, в современных условиях определять общее благо как субъективную ценность в определении чего-либо (то есть то, к чему стремится человек, то, что ему нужно), разделяемую неограниченным кругом лиц. В таком понимании общего блага оно сводится к полезности, является ценностным для всех или, по крайней мере, абсолютного большинства. В таком случае изъятие собственности в интересах общего блага означает ее обращение из той или иной формы собственности в публичную собственность, предназначенную для извлечения из нее пользы неограниченным кругом лиц.

В таком понимании от понятия «общее благо» мы можем отделить категорию «публичное благо» или «публичный интерес»: последний основан на общем благе и является производным от него. Публичный интерес трансформирует общее благо в волю органа публичной власти и выражает ее вовне. Публичный интерес определяется такими категориями, как "публичная власть", "публичные функции государства и муниципальных образований", то есть, особенности проявления публичного интереса связаны с тем, что они отображают многообразные существующие связи в возникающих, изменяющихся и прекращающихся правоотношениях

[255] Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М. Юрист, 2003. С. 3.

[256] НерсесянцВ.С. Философия права. М. ИНФРА М – НОРМА. 1997. С. 96.

отношениях по поводу осуществления публичного властвования. Публичный интерес объективируется в официальных правовых актах, опосредуется правом, отражает интеллектуально-волевую и управленческую составляющие публичной власти, которые реализуются в четко определенных процедурных формах с помощью специальных юридических действий, приемов и средств. Достижение целей публичного интереса всегда связано с решением общих проблем или задач (удовлетворением публичных потребностей) и объективируется посредством специальных форм: издание закона, свершение правосудия, удостоверение факта и пр. Таким образом, можно утверждать, что публичный интерес – это результат формализации общего блага, это объективированный в правовой форме государством или муниципальным образованием общественный интерес, удовлетворение которого является необходимым условием сохранения социального баланса в обществе. Нельзя не отметить, что определение данного понятия действующее законодательство, к сожалению, не содержит даже для так называемых «частных целей» (например, для целей того или иного законодательного акта). Так, в ст. 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации[257] (далее – АПК Российской Федерации) целый ряд норм посвящен обращениям органов публичной власти в защиту публичных интересов, прав и законных интересов других лиц. Так, в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд в защиту публичных интересов. В обращении должно быть указано, в чем заключается нарушение публичных интересов или прав и (или) законных интересов других лиц, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд. То есть публичный интерес, как мы видим, пользуется официальной защитой государства, органы судебной власти вправе принимать решение в защиту публичного интереса, но при этом, как ни странно, юридического определения данного понятия не содержит ни один правовой акт.

При этом нормы действующего АПК Российской Федерации делают четкий акцент именно на категории публичных интересов, если обратиться к

[257] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации.2002.№ 30. Ст. 3012.

утратившему АПК Российской Федерации 1995 года,[258] то в нем используется другая формулировка: например, в части 1 ст. 41 говорится о том, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском в защиту **государственных и общественных интересов**. Означает ли, что «публичные» интересы должны теперь восприниматься как обобщающая категория по отношению к интересам «государственным и общественным». Целый ряд исследователей придерживается именно такой точки зрения, но, думается, что это упрощенный подход.[259] Продиктован он неточностями, дефектами норм действующего законодательства. Такого рода логика, к примеру, прослеживается и в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, ст. 152.1 части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная охране изображения гражданина, устанавливает, что обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина. После смерти гражданина его изображение может использоваться только с согласия детей и пережившего супруга, а при их отсутствии - с согласия родителей. Такое согласие не требуется в случаях, когда использование изображения осуществляется в государственных, общественных или **иных публичных** интересах.

Очевидно, что для частного права нет особой разницы между общественным и публичным (целый ряд гражданско-правовых теорий рассматривает, к примеру, государство как простого коллективного собственника). Однако в публичном праве такая разница, несомненно, существует. Публичный интерес отличается от общественного ровно в такой же степени, в какой публичная власть отличается от власти общественной. Несомненно, что и в первом, и во втором случае речь идет о формах власти народа, но систему публичной власти характеризует иерархия, субординация, подчинение, в то время как систему власти общественной – координация, самоорганизация, добровольное подчинение предписаниям. Поэтому публичный интерес всегда преобладает над всеми другими видами интересов, его форма внешнего выражения так или иначе субординирует,

[258] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 05 мая 1995 года № 70-ФЗ (в ред. от 14 января 2000 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 19. Ст. 1709.

[259] См., например: Мамонтов В.А. Проблема использования категории публичного интереса в законодательстве, регулирующем предпринимательскую деятельность // Юридический мир. 2011. № 1. С. 39-43.

подавляет (или не принимает во внимание) интересы других субъектов. Общественный же интерес может разделяться большим числом частных субъектов, совместно образующих сообщество, но это не означает доминирования такого интереса, придания ему обязательной императивной формы.

В качестве примера можно привести механизм налогового изъятия. Совершенно очевидно, что и каждый индивид, и общество в целом (его значительное большинство, по крайней мере), как совокупность индивидов, заинтересованы в низком налоговом бремени (что подтверждается многими социологическими опросами). Это означает, что общественный интерес направлен на снижение налогового бремени. Однако публичный интерес, интерес публичной власти направлен на осуществление налоговых изъятий на весьма высоком уровне – как минимум, достаточном для того, чтобы решать целый ряд государственных задач, таких как оборона, безопасность, обеспечивать целый ряд социальных функций государства, в частности, поддерживать государственную пенсионную систему, перераспределять доходы между людьми с разным уровнем доходов и т.д. И мы видим, что данный публичный интерес доминирует над общественным. Более того, такое доминирование в течение целого ряда лет имело законодательное подтверждение: нормы п. 7 части 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации"[260] с момента его принятия и вплоть апреля 2008 года – до момента принятия Федерального конституционного закона от 24 апреля 2008 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"»[261] - **запрещали выносить на референдум вопросы о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов**, а также об освобождении от их уплаты (при том, что референдум – одна из форм публичной власти, но которую реализует все общество, весь народ).

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации признал эти положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, когда в него был направлен запрос о том, что такого рода нормы в силу смысла, придаваемому им правоприменительными органами, по сути, позволяют запрещать вынесение на референдум Российской Федерации какого бы то ни

[260] Собрание законодательства Российской Федерации.2004.№ 27. Ст. 2710.
[261] Собрание законодательства Российской Федерации.2008.№ 17. Ст. 1754.

было вопроса, касающегося обязанностей государства нести расходы, при том, что любой финансовый вопрос так или иначе затрагивает бюджет и связан с расходами государства. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа"[262] сформулированы правовые позиции о том, что в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Поэтому референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства. Следовательно, осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с референдумом Российской Федерации, федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений.

Социальная и юридическая значимость предмета правового регулирования законов о бюджете, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, предопределяет установление гарантий социально-экономической обоснованности бюджета и его сбалансированности, включая особый порядок разработки и принятия законов. А поскольку регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также финансовое регулирование - предметы ведения Российской Федерации, по которым федеральный законодатель принимает федеральные конституционные законы и федеральные законы, постольку и конкретизация указанного конституционного положения - имея в виду, что понятие "внутренние финансовые обязательства Российской Федерации" может быть наполнено

[262] Собрание законодательства Российской Федерации.2007.№ 14.Ст. 1741.

различным юридическим содержанием в зависимости от целей правового регулирования, - осуществляется федеральным законодателем.

И хотя, как было показано, из Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" соответствующие нормы были исключены, до сих пор Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (в ред. от 16 октября 2012 года) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[263] содержит нормы части 8 ст. 12, запрещающие выносить на референдум субъекта Российской Федерации или местный референдум вопросы о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Поэтому публичный интерес, позитивно выражаемый органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами продолжает доминировать законодательно над любыми формами (в, том числе, и публично-правовыми) выражения общественного интереса.

Судебная практика, в частности, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10 августа 2004 года №2727/04[264]также подтверждает необходимость отграничения публичного интереса от интереса общественного. Так, администрацией города Кургана было издано распоряжение от 11 марта 2003 г. №1079-р "Об утверждении муниципальной маршрутной сети города Кургана и договора об организации перевозок пассажиров".[265] В отношении данного распоряжения областным антимонопольным органом было вынесено решение от 26 марта 2003 г. №05-01[266], которым установлено нарушение администрацией требований части 3 ст. 7 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»[267] (суд оценивал соответствие действий местной администрации положениям Закона

[263] Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
[264] Архив Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
[265] Архив Администрации города Кургана.
[266] Архив Администрации Курганской области.
[267] Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в редакции Закона Российской Федерации от 15 июля 1992 г. №3310-1, Федеральных законов от 25 мая 1995 г. №83-ФЗ, от 6 мая 1998 г. №70-ФЗ, от 2 января 2000 г. №3-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. №196-ФЗ, от 21 марта 2002 г. №31-ФЗ, от 9 октября 2002 г. №122-ФЗ). Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №16. Ст.499. Российская газета от 20 августа 1992 г., №186. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №22. Ст.1977. Российская газета от 12 мая 1998 г. №89, 5 января 2000 г., №1-3, 31 декабря 2001 г., №256, 26 марта 2002 г., №53, 12 октября 2002 г., №194.

о конкуренции в редакции Федерального закона от 9 октября 2002 г. №122-ФЗ), поскольку этим распоряжением хозяйствующему субъекту - муниципальному предприятию городского пассажирского транспорта переданы полномочия по организации транспортного обслуживания населения.[268] Предписанием от 26 марта 2003 г. №05-02,[269] выданным на основании этого решения, местной администрации было предложено отменить пункты 2, 3 указанного распоряжения. Суд первой инстанции признал недействительными решение и предписание антимонопольного органа, исходя из того, что действия местной администрации по изданию распоряжения не являются нарушением требований части 3 статьи 7 Закона о конкуренции. Между тем, как указал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, такой вывод суда не соответствует закону, так как согласно нормам Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация транспортного обслуживания находится в ведении муниципальных образований и отнесена к вопросам местного значения. В соответствии с частью 6 статьи 72 Закона Курганской области от 5 февраля 1996 г. № 37 «О местном самоуправлении в Курганской области»[270] городская администрация руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности; осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города и т.д. Следовательно, организационные и контрольные функции в сфере транспортного обслуживания населения возложены на органы местного самоуправления. Частью 3 ст. 7 Закона о конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. Действия администрации были признаны нарушающими требования законодательства. Таким образом, исполнительные органы местного самоуправления не вправе передавать принадлежащие им публично-правовые функции, то есть делегировать возможность выражения публичного интереса каким-либо субъектам частного права, например, институтам гражданского общества. На этом примере очень четко видно, что и законодатель, и судебная система разграничивают публичный и общественный интерес.

[268] Архив Администрации города Кургана.
[269] Там же.
[270] Архив Администрации Курганской области.

Еще один яркий пример отделения публичных интересов от общественных – разграничение местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. В систему местного самоуправления, как правило, включается территориальное общественное самоуправление, в исключительном качестве «особого» элемента. Это связано с тем, что организационные формы представительной демократии в осуществлении местного самоуправления составляют отдельную группу элементов системы местного самоуправления, и территориальное общественное самоуправление свое место занимает преимущественно в ней. Необходимо отметить, что формы непосредственной демократии, формирование выборных и иных органов местного самоуправления – это организационные формы прямого осуществления населением местного самоуправления. Но при этом местное самоуправление – это форма публичной власти, заключающаяся в самостоятельном решении населением и другими субъектами муниципального права вопросов местного значения. А территориальное общественное самоуправление в российском законодательстве определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Но, несомненно, без реально действующего территориального общественного самоуправления местное самоуправление не может быть эффективным. При этом следует подчеркнуть, что территориальное общественное самоуправление ни в одной из его форм не вправе подменять собой органы местного самоуправления: оно не вправе действовать от имени муниципального образования или принимать решения, распространяющиеся на всю территорию муниципального образования. Также оно не вправе принимать каких-либо общеобязательных решений. Территориальное общественное самоуправление – это особый институт гражданского общества, тесно связанный с местным самоуправлением, постоянно взаимодействующий с ним, но при этом не относящийся к какой-либо из организационных форм осуществления местного самоуправления. В осуществлении территориального общественного самоуправления вправе принимать участие граждане Российской Федерации, имеющие место жительства в границах территории территориального общественного самоуправления, достигшие шестнадцатилетнего возраста (то есть даже не достигшие возраста общегражданской дееспособности). И создание

территориального общественного самоуправления – не обязанность субъектов местного самоуправления, а их право, причем право это преимущественно связывается с главным субъектом местного самоуправления – населением муниципального образования. Поэтому правовой акт, регулирующий порядок осуществления территориального общественного самоуправления, всегда содержит четкие указания, что территориальное общественное самоуправление создается только по предложению жителей соответствующей территории.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление **не является публичной властью**, но, по сути, во многом именно связь территориального общественного самоуправления и местного самоуправления обусловливает общественные черты в природе местного самоуправления. Именно на этом уровне – территориального общественного самоуправления – возникают и объективируются общественные интересы, которые посредством инициативной деятельности населения транслируются на уровень местного самоуправления и затем (частично) трансформируются в публичные интересы. Нельзя не отметить, что этот факт признается и государством: не случайно территориальное общественное самоуправление регулируется именно законодательством о местном самоуправлении, и только им.

Таким образом, поскольку понятие «публичный интерес» охватывает категории «государственный интерес» и «муниципальный интерес», можно сделать вывод о том, что публичный интерес есть официально признанный государством, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, выраженный органом публичной и зафиксированный с помощью правовых средств интерес, удовлетворение которого служит потребностям существования и развития общества.

Публичный интерес при этом, безусловно, не должен совпадать с (узкими) интересами органов публичной власти, их аппарата либо должностных лиц. В таком понимании данный интерес, скорее будет противопоставляться интересу общественному. Общественный интерес при этом следует понимать как общий интерес отдельных лиц, выступающих в качестве членов (в широком смысле) социальной группы, возникающий как совокупность обобщенных индивидуальных интересов. Поскольку всегда существует разница между общим интересом и совокупностью индивидуальных интересов, представляется корректным утверждать, что

понятие общественного интереса не совпадает с понятием публичного интереса, который возникает именно потому, что представляет собой высшую степень обобщения индивидуального интереса. Поэтому понятия «публичный интерес» и «общественный интерес» не сопоставимы между собой по объему: невозможно, определить соотношение данных понятий через такие сравнительные категории, как, например, «шире», «уже» и т.д. Связано это с тем, что носителем общественного интереса является общество в целом, а носителем публичного интереса – система публичной власти, и органы этой системы (которые по разному трансформируют индивидуальные и коллективные запросы общества или его членов). Объединяет публичный интерес и общественный интерес категория «общее благо» - феномен, представляющий собой совокупность общечеловеческих ценностей, признаваемых и разделяемых всеми членами общества, являющихся значимым для них в культурном, общественном или личностном значении, вне зависимости от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (свобода, равенство, справедливость). Во имя общего блага, как было показано, право собственности (как частной, так и публичной) также может быть ограничено.

§3. Индивидуальные интересы как основа ограничения права собственности

В предыдущем разделе работы было показано, как общее благо и/или общие интересы влияют на ограничение права собственности. Однако и наличие индивидуального интереса вполне может быть признано достаточным основанием для ограничения права собственности. Причем на основании факта признания соответствующего интереса может быть ограничено как право публичной собственности, так и право частной собственности. Отдельный дискуссионный вопрос при этом – что именно является индивидуальным интересом: бесспорно, в качестве таковых могут быть признаны интересы лица (нескольких лиц) – физических или юридических. Но можно ли считать, что индивидуальными интересами являются интересы коллективного субъекта: муниципального образования, субъекта Российской Федерации, отдельно взятого государства? Складывающая практика показывает, что в целом ряде случаев к интересам такого публичного собственника, как, например, муниципального образования, судебная власть относится именно как к интересам индивидуального субъекта (в смысле, отделенного от публичной власти), более того, как к субъекту, интересы которого противостоят государственным.

Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П "По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации"[271] указано, что передача в муниципальную собственность имущественных объектов, находящих в федеральной собственности, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления **требует учета волеизъявления органа местного самоуправления** на такую передачу, согласованных действий органов местного самоуправления и соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, а также учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества. В определении подчеркнута недопустимость принятия такого рода решений в одностороннем порядке с игнорированием волеизъявления органов местного самоуправления, а также без учета наличия объективной необходимости в передаче имущества для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Это приводит к парадоксальной ситуации: с одной стороны, именно публичная власть является выразителем публичного интереса, в силу которого и может быть ограничено право собственности, но, с другой стороны, отдельные «частные» интересы публичного собственника, в свою очередь, становятся основанием, препятствующим ограничению права собственности (в данном случае – возможности государства его регулировать). Связано это, как представляется, с особым статусом местного самоуправления в системе публичной власти: на само формирование современного российского местного самоуправления решающее влияние оказала, по-видимому, теория дуализма муниципального управления, признающая двойственный характер местного самоуправления, выделяющая в его природе и государственные, и общественные черты. Двойственность природы местного самоуправления проявляется в том, что в нем сочетаются государственное и общественное начала. Именно в силу этой двойственности органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения и, одновременно, составляют с государством единое целое при решении государственных задач на местном уровне. Таким образом,

[271] Собрание законодательства Российской Федерации.2008.№ 2. Ст. 129.

функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако, как только оно выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата. В известном смысле теория дуализма муниципального самоуправления представляет собой некий компромисс между двумя полярными точками зрения на природу местного самоуправления: как составной неотъемлемой части государства и как самостоятельной системы общественного управления. Б.Н. Чичерин, характеризуя местное самоуправление, отмечал: "Два элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный. <...> Выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двоякого начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в организме государственных должностей, второе – в местном представительстве".[272]

Как представляется, на сегодняшний день природа российского местного самоуправления наиболее полно определяется именно данной теорией. Действительно, органы и должностные лица местного самоуправления формируются либо непосредственно населением, либо избранными им представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. Но в то же время местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление согласно новому российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего, уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, но становится и представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. И в то же время этот «представитель», хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Такая природа позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти. В этом виде местное самоуправление в Российской Федерации является единственным «связующим звеном» между государственной

[272] Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894. С.242.

властью и гражданским обществом. Так, Г.В. Барабашев пишет о том, что эволюция местного управления, муниципальная политика государств находят отражение в теориях местного управления, получивших распространение в современном государствоведении. Выдвигаются различные теории, отражающие подчинение муниципалитетов государственной администрации, что означает отказ от идеи местного самоуправления. Для указанного направления весьма характерна концепция дуализма местного управления. Вторжение центральной администрации в местную жизнь она объясняет тем, что ряд местных дел (например, просвещение, дорожное строительство) приобрел общегосударственное значение. Согласно этой теории муниципалитет, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходит за рамки местных интересов и, следовательно, должен действовать как инструмент государственной администрации. Вместе с тем муниципалитеты сохраняют самостоятельность в чисто местных делах. Теория дуализма муниципального управления не раскрывает социальных причин, породивших наступление центральной власти на самостоятельность и права муниципалитетов. Так, причиной вмешательства центра в муниципальные дела объявляется необходимость обеспечить единообразные высокие стандарты в управлении отраслями, получившими общегосударственное значение. На деле контроль центральной власти над муниципалитетами, прежде всего, служит обеспечению ее интересов в области просвещения, коммунального хозяйства и в других отраслях местной жизни. Лишен достаточных оснований и взгляд, согласно которому самостоятельность муниципалитетов ограничивается лишь в отраслях, имеющих общегосударственное значение, и сохраняется в чисто местных делах. В современных условиях не только контроль, но и прямое распорядительство центральных органов распространяется на всю сферу местного управления.[273]

В предыдущих разделах настоящего исследования были рассмотрены посвященные определению границ вторжения в право публичной собственности правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении от 22 ноября 2000 года № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой

[273] Г.В. Барабашев. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах. // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 1996., С. 230.

информации и книгоиздания Российской Федерации».[274] В постановлении, в частности, проанализированы вопросы передачи в хозяйственное ведение средствам массовой информации и книгоиздания (СМИ) как юридическим лицам помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности. В силу положений федерального закона была установлена, по сути, возможность распоряжения имуществом, находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника. Конституционный Суд подчеркнул наличие обязанности законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между собственниками помещений и СМИ - и определил границы этого баланса, которые состоят в следующем:

1) федеральный законодатель вправе установить объем и пределы реализации права собственности **на федеральное имущество,** в том числе, и право передачи в хозяйственное ведение СМИ находящихся в федеральной собственности помещений;

2) федеральный законодатель **не вправе** в данном Законе установить объем и пределы реализации права собственности **на имущество** (помещения), находящиеся **в частной собственности**. Норма Закона не может толковаться и применяться как обязывающая частных собственников передать принадлежащие им помещения в хозяйственное ведение СМИ. Иначе, к примеру, это означало бы возможность последующей приватизации помещений, которые уже находятся в частной собственности, что невозможно.

3) возможность передачи имущества без согласия собственника - субъекта Российской Федерации или муниципального образования, по существу, означает ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности права на ее признание и защиту наравне с иными формами собственности, тогда как право публичной собственности может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь тогда, когда это необходимо для защиты конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

[274] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 49. Ст. 4861.

Передача же помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена, нарушает баланс двух конституционных ценностей - права на информацию и права собственности - в ущерб последней.

В связи с этим ряд авторов предлагает отличать ограничения права собственности в зависимости от установления их нормами частного или публичного права: к первой группе относятся сервитуты, права членов семьи собственника жилого помещения, иные ограниченные вещные права, а ко второй ограничения, установленные законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.[275] Полагаем, что следует согласиться с точкой зрения, заключающейся в том, что такого рода попытки являются воспроизведением считающегося классическим деления ограничений права собственности на частные, которые, как правило, устанавливаются нормами частного права, и общие, вводимые в большинстве случаев нормами публичного права. Еще в начале XX века Г.Ф. Шершеневич писал об общих и частных ограничениях права собственности. С его точки зрения, ограничение является общим, если оно установлено в пользу всех без какого бы то ни было изъятия; и ограничение является частным в том случае, когда устанавливается единственно и исключительно в пользу какого-либо постоянного лица[276] Действительно, как отмечают современные исследователи, неограниченное пользование правом со стороны каждого из смежных собственников, собственников "соприкасающихся" имуществ (например, земельных участков) могло бы повлечь фактическое стеснение каждого из них, например, если можно было бы лить воду на чужой участок, сметать мусор, направлять скат крыши на участок соседа и пр. Во избежание подобного законом устанавливаются ограничения прав собственников в защиту интересов конкретных лиц, как правило, соседей.[277]

---

[275] См.: Манукян А.А. Ограничения права собственности нормами публичного и частного права // Право и экономика. 1997. № 17.

[276] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М. Статут. 1995. С. 175.

[277] Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. М. Статут. 2007. С. 125.

Поскольку приведенная классификация ограничений права собственности вполне устойчива, подтверждается практикой и не подвергается сомнениям, как представляется, вполне справедлив вывод о том, что общие ограничения права собственности продиктованы публичным интересом, а частные – индивидуальным. Хотя, следует оговориться, во всех случаях признанный индивидуальный интерес обобщается публичной властью и формализуется в правовых предписаниях – то есть публичная власть гарантирует ограничение (любого) права собственности в интересах индивида через обычный для нее инструмент принятия решений – механизм правового регулирования. Так, к примеру, в соответствии с п. 7.1 СП 42.13330.2011 в районах усадебной и садово-дачной застройки расстояния от окон жилых помещений (комнат, кухонь и веранд) до стен дома и хозяйственных построек (сарая, гаража, бани), расположенных на соседних земельных участках, должны быть не менее 6 м. Расстояние от границы участка должно быть не менее, м: до стены жилого дома - 3; до хозяйственных построек - 1.[278] Что же касается случаев ограничения права собственности в связи с публичным интересом, то и здесь все не так однозначно, и вполне может сложиться ситуация, когда публичный интерес совпадает с индивидуальным: так, в соответствии с частью 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, **не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц**. В этой гражданско-правовой формулировке отражен классический случай обобщения частного и публичного интереса.

В отличие от ограничения права собственности с целью защиты общих или даже всеобщих публичных интересов ограничение права собственности в связи с наличием индивидуальных интересов происходит в интересах конкретных лиц, например, в связи с тем, что данные лица обладают теми или иными правами в отношении имущества собственника. Однако в действующем российском законодательстве очень четко и предметно разграничиваются случаи, когда индивидуальный интерес в ограничении права собственности устанавливается на основе волеизъявления сторон (на основании договора ренты, например), то есть, имеет место добровольное

[278] Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820 «Об утверждении свода правил СНИП 2.07.01-89* "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"» // СПС КонсультантПлюс.

ограничение или самоограничение права собственности, и случаи, когда вне зависимости от воли сторон наличие индивидуального интереса само по себе признается основанием для ограничения (принудительного, если необходимо) право собственности. В таком случае, даже в гражданском законодательстве мы встречаем императивные предписания, свойственные публичному праву, и адресованы они собственнику, права которого ограничиваются.

Один из наиболее распространенных примеров последнего рода – принудительного ограничения права частной собственности в индивидуальных интересах – это сервитут. В соответствии со ст. 274 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) **вправе требовать от собственника соседнего земельного участка**, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута). Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

По общему правилу, свойственному отраслям частного права вообще, собственникам (строящим свои отношения на основе принципа равноправия) предоставляется возможность договориться о там, как установить соответствующее ограничение права собственности: сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации. А в случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом. Очевидно, что ограничение права собственности в публичных интересах осуществляется на совершенно иных принципах – для сравнения можно привести нормы ст. 279 Гражданского кодекса Российской Федерации: земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа. В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, выкуп осуществляется Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными

органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные принимать решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, порядок подготовки и принятия этих решений определяются федеральным земельным законодательством. Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Как видно, даже в акте частного права – Гражданском кодексе Российской Федерации – появляются вполне императивные предписания: собственнику не предоставляется какая-либо возможность договориться – его право собственности принудительно прекращается на основании решения органа публичной власти.

Единственная сходная ситуация при отстаивании индивидуальных интересов, ограничивающих права собственника в интересах другого физического лица, предоставлена нормами Гражданского кодекса так называемому **добросовестному приобретателю**. Вообще, понятие "добросовестности" (*bonafide, лат., bonne foi, фр., Treuundeglau, нем.*) было разработано в западном законодательстве, система права Российской Федерации заимствует его, в основном, применительно к добросовестному (недобросовестному) приобретателю и добросовестному (недобросовестному) владельцу при защите права собственности.

В советской правовой литературе 30-50-х годов «добрая совесть» называлась «каучуковой» и «лежащей за пределами закона», хотя и тогда это понятие включалось в содержание закона. Действительно, как иначе определить субъективные, личностные, психические мотивы человека, побуждающие его к тем или иным действиям. Следует отметить, что понятие «добросовестность» очень детально разработано и применяется в (англосаксонской) системе «общего права», что вполне естественно для правовой системы, которая многие года основывала многие судебные решения на совершенно неправовом и исключительно субъективном понятии «справедливость». В доктрине общего права сформировалась целая система терминов, посредством которых обозначается добросовестность намерений субъекта гражданского права. Так, только в отношении добросовестного владельца и добросовестного покупателя применяются термины, буквально

обозначающие владельца или покупателя с «доброй совестью» (*bonafidepossessor*, *англ., добросовестный владелец*, *bonafidepurchaser*, *англ., добросовестный приобретатель*). Для указания на **добросовестное владение** применяется термин *ingoodfaith* (*англ., "в доброй вере"*), **добросовестное заблуждение** – *honestmistake*(*англ., "искренняя ошибка"*), **добросовестная конкуренция** – *faircompetition* (*англ., "справедливое состязание"*), добросовестный приобретатель – "innocentpurchaser" (*англ.,"невиновный покупатель"*).

Проблема определения «добросовестности» (за несколько столетий даже в системе «общего права» не было выработано единого термина) заключается в том, что такие понятия как «*добрый*», «*совесть*», от которых и происходит слово «добросовестный», носят не правовой, а нравственный характер. Во всех странах запада нравственные основы права базировались преимущественно на религиозных представлениях и нормах. Впоследствии утвердился светский характер государств, что началось, по сути, с принятием первой поправки к Конституции США 1791 года, в которой впервые был наложен запрет на принятие законов, устанавливающих какую-либо религию в качестве государственной, что и привело к отделению церкви от государства. Но, тем не менее, весь исторический опыт развития государства (как политического института) и права (как системы социальных норм) показывает, что отказот нравственных начал в праве невозможен; именно законы, их дух и буква должны отражать высшие нравственные ценности общества, разделяемые большинством его членов. А нравственные ценности формируется ныне не столько религией, сколько идеологией. Подтверждением данному тезису являются нормы действующей Конституции Российской Федерации, активно использующая такие нравственные категории как «добро и зло»: «вера в добро» провозглашена в преамбуле Конституции России, а охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью гарантированы в ст. 52 Конституции Российской Федерации; «совесть, справедливость, любовь»:в преамбуле говорится о том, что народ принимает Конституцию, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, а ст.23 устанавливает, что каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени.

Исходя из того, что «добрая совесть, возможно, представляет собой некий критерий общественной нравственности в светских государствах,

определяющий посредством законов минимум нравственных требований в конкретных отношениях... Добрая совесть гражданина любого государства, при которой он может "спокойно спать" есть законопослушность, отделяющая его от правонарушителей в общественных отношениях, урегулированных законом» – иначе говоря, последовательно придерживаясь такого предлагаемого исследователями[279] понимания данного термина, добросовестность в праве следует определить как соблюдение определенных правил и норм (не только правовых, но и этических), сложившихся в рамках тех или иных отношений между субъектами права.

Это понятие очень активно применяется в нормах действующего гражданского законодательства Российской Федерации. Оно часто встречается в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст.ст. 6, 10, 53, 220, 234, 302 и др.), в федеральных законах, регулирующих гражданско-правовые отношения. Для понимания понятия «добросовестность» с точки зрения российского гражданского права основополагающее значение имеют ст. 10 и ст. 302 Гражданского кодекса Российской Федерации. Ст. 302 определяет критерий добросовестности, и им является субъективное поведение участника гражданских правоотношений. А п. 3 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что «в случаях, когда закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права разумно и добросовестно, разумность действий и добросовестность участников гражданских правоотношений предполагаются», то есть, устанавливает презумпцию добросовестности любого участника гражданских правоотношений. Это очень важно для регулирования отношений в данной сфере, поскольку закрепление презумпции добросовестности означает то, что она не нуждается в судебном доказывании или каком-либо ином признании или подтверждении. Естественно, что в таком случае возникает вопрос о том, может ли быть опровергнута презумпция добросовестности и при каких обстоятельствах. Представляется, что можно согласиться с мнением по этому вопросу Е.Е. Богдановой, которая предлагает, чтобы опровержение такой презумпции стало исключительной прерогативой суда: «Только в момент вступления в силу решения суда о признании ответчика недобросовестным презумпцию

[279] Комментарий к ст. 35 Конституции Российской Федерации. Под общ. ред. академика Кудрявцева Ю.В. М. 1996 // СПС КонсультантПлюс.

добросовестности следует считать опровергнутой».[280] Таким образом, поскольку в российском праве вообще действует презумпция добросовестности, все государственные органы, прежде всего суды, должны при рассмотрении вопросов ограничения права собственности исходить из этой презумпции до тех пор, пока не будет доказано иное.

Как отмечают исследователи, понятие "добросовестность" не может быть формализовано на уровне, какой предполагает идея уголовной ответственности, но является важнейшим (ключевым) операционным понятием для оценки правомерности в широком смысле. Именно это понятие - через антитезу недобросовестного - ведет к правоприменительной идентификации деяний противоправных и неконституционных, включая такую специфическую форму юридически значимого поведения, как злоупотребление правом. Актуальное обоснование профилактического и правовосстановительного режимов противодействия "отмыванию" имущества, добытого путем злоупотребления правом, может быть дано в рамках (**упоминавшейся выше – А.С**.) теории конституционного правопользования.[281]

Понятию добросовестность противостоит термин «недобросовестность» (в англосаксонской системе права обозначается термином “*dishonesty*” (*англ., букв.* «*бесчестность*»). С точки зрения права недобросовестным следует признавать лишь такое поведение, которое нарушает нормы права (например, недобросовестная конкуренция). «Поскольку правила недобросовестности определяются светским государством исключительно в законах и притом всегда в отрицательном смысле, законопослушный предприниматель может найти их в нормах о правонарушениях. Все, что государство определяет как правонарушение, есть одновременно недобросовестное деяние».[282]

В российском законодательстве понятие «недобросовестность» формально-юридически не определено. Однако сам этот термин многие нормативные акты, прежде всего, Гражданский кодекс Российской Федерации используют достаточно активно; в качестве примеров можно

[280] Богданова Е.Е. Категория «добросовестности» в гражданском праве // Российская юстиция. 1999. №9. С. 34.

[281] См.: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Автореф. дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004. С. 14, 37 - 40.

[282] Комментарий к ст. 35 Конституции Российской Федерации. Под общ. ред. академика Кудрявцева Ю.В. М. 1996 // СПС КонсультантПлюс.

указать на статьи 157, 220, 303, 1103, 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации и др.

В отличие от понятия добросовестности, понятие недобросовестности является комплексным, так как оно включает в себя оценку поведения участника правоотношения как с объективной, так и с субъективной стороны. Недобросовестными могут быть признаны только теграждане и организации, которые, совершая действия или бездействие (объективная сторона), знали или должны были знать о характере этих действий и их последствиях (их субъективное отношение к совершаемым действиям).

Столь детальное описание категорий «добросовестности» и «недобросовестности» в русле исследования об ограничении права собственности связано с тем, что ситуация, в которой физическое или юридическое лицо приобретает имущество у лица, неуправомоченного на его отчуждение, порождает **незаконное владение** чужой вещью. Но такое незаконное владение может быть как добросовестным, так и недобросовестным. Добросовестным незаконное владение признается в том случае, если приобретатель имущества не знал и, как правило, не должен был знать о том, что данное имущество принадлежит третьему лицу (не отчуждателю) и настоящий собственник не изъявлял своего согласия на отчуждение этого имущества. Пример такого добросовестного незаконного владения – приобретение автомобиля у лица, обладающего аннулированной на момент совершения сделки генеральной доверенностью на владение автотранспортным средством, когда продавец (умышленно или в силу незнания) не сообщает приобретателю об отсутствии у него необходимых полномочий. Недобросовестным незаконное владение является в том случае, если приобретатель имущества знает или должен знать об отсутствии у отчуждателя прав на отчуждаемое имущество, например, если в той же ситуации с куплей-продажей автомобиля, приобретатель получает его без соответствующих документов по явно заниженной цене у лица, которое никак не подтверждает наличие у него права распоряжения данным имуществом.

Поскольку как добросовестное, так и недобросовестное владение является незаконным, необходимо изменение такого положения дел, т.е. приведение ситуации в рамки, очерченные законом. И необходимые для этого процедуры серьезно отличаются в зависимости от того, является ли незаконное владение имуществом добросовестным или недобросовестным

или, иначе говоря, действовал ли сам приобретатель добросовестно или нет при получении имущества (в первом случае он именуется добросовестным приобретателем, во втором – недобросовестным).

Если приобретатель действовал добросовестно, незаконное владение им чужим имуществом является добросовестным, это имущество собственник может себе вернуть лишь при наличии следующих обстоятельств. Во-первых, если данное имущество выбыло из владения собственника (или лица, которому имущество было передано собственником во владение) помимо его воли и затем было на возмездной (купля-продажа, мена и т.п.) основе приобретено добросовестным приобретателем – об этом говорится в п. 1. ст. 302 Гражданского кодекса Российской Федерации.Во-вторых, если данное имущество досталось добросовестному приобретателю безвозмездно, например, имущество было ему подарено. В этой ситуации уже не имеет значения, имелось ли волеизъявление собственника на выбытие вещи из его владения.

Как видно из изложенного, институт ограничения права частной собственности в индивидуальных интересах используется в гражданском праве, и предназначены такого рода институты, включающие обязательства, условия, запрещения и т.п., для ограничения права собственности на конкретный вид имущества в интересах третьего лица. С их помощью, обеспечивается исполнение гражданско-правовых обязательств (заложенное имущество, например, весьма сложно продать), защищаются те или иные частные права (например, членов семьи собственника жилого помещения), обеспечивается выполнение обязанностей собственника по совершению определенных действий, (например, технический осмотр транспортного средства направлен на обслуживание имущества с целью обеспечения его безопасной эксплуатации), гарантируется недопущение нарушений прав других лиц и т.д., то есть, в целом, соблюдается баланс интересов частных собственников.

Другой областью, где индивидуальные интересы становятся основой ограничения права собственности, является ограничение прав публичного собственника в интересах собственника частного. Первый такой случай назван в ст. 40 Конституции Российской Федерации: малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с

установленными законом нормами. Таким образом, право публичной собственности (государственной или муниципальной) на возведенное жилье конституционно ограничено обязанностью его передачи из публичных жилищных фондов малоимущим и иным нуждающимся гражданам. Следует отметить, что формы такой передачи являются различными: так, право публичной собственности может быть полностью прекращено в отношении государственного или муниципального имущества, и на него может быть распространено право частной собственности – это случай ограничения права публичной собственности. В настоящее время он достаточно редко применяется в жилищной сфере, гораздо более частым случаем является передача жилья в пользование – это так называемый социальный наем, и его особенности детально урегулированы положениями Жилищного кодекса Российской Федерации.[283] С физическим лицом (которым, по общему правилу, является гражданин Российской Федерации, но которым может стать и гражданин иностранного государства на основании международного договора Российской Федерации) заключается специальный договор – социального найма – и на его основании предоставляется жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда. В соответствии со ст. 50 Жилищного кодекса Российской Федерации нормой предоставления площади жилого помещения по договору социального найма является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого, определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма. Норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями и других факторов. То есть чем больше экономически развит публичный собственник, тем в большей степени ограничивается законом его право публичной собственности на соответствующей территории.

Однако и прекращение права публичной собственности в интересах развития частной собственности законодательно урегулировано в Российской Федерации. Происходит это посредством приватизации - возмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований,

[283] Жилищный кодекс Российской Федерации (в ред. от 29 июня 2012 года). Утвержден Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Часть 1. Ст. 14.

в собственность физических и (или) юридических лиц. Регулируется данная процедура нормами Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"[284] (действует в ред. от 6 декабря 2011 года). При этом целый ряд объектов собственности: земля, природные ресурсы, государственный и муниципальный жилищный фонд и др. – исключены из сферы действия этого Федерального закона. Это не означает, что отношения приватизации не распространяются на указанные виды объектов вообще, речь, как правило, идет об особом ее порядке. Так, государственный и муниципальный жилищный фонд приватизируется бесплатно: происходит это в силу действующих положений Закона Российской Федерации от 04 июля 1991 года № 1541-1 (действует ред. от 16 октября 2012 года) "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации",[285] ст. 1 которого указывает, что приватизация жилых помещений – это **бесплатная** передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, - по месту бронирования жилых помещений.

И именно в данной сфере очень ярко видно, как право публичной собственности ограничивается, исходя из индивидуальных интересов. Публичный собственник явно заинтересован в том, чтобы приватизация жилого фонда не проводилась, была бы исключительно возмездной – иное означает для этого публичного собственника лишение ценного имущества, активов. И в Жилищном кодексе, как уже упоминалось, появились специальные нормы – о договорах социального найма, не предполагающие возможность приватизации предоставленного жилья. При этом в 2004 году ст. 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" были включены специальные нормы о том, что не подлежат приватизации жилые помещения, предоставленные гражданам по договорам социального найма после 1 марта 2005 года. Однако через некоторое время эта норма была исключена – Федеральный закон 11 июня 2008 № 84-ФЗ "О внесении изменения в статью 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"[286] был принят с единственной целью – разрешить приватизацию жилья,

[284] Собрание законодательства Российской Федерации.2002. № 4. Ст. 251.
[285] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.
[286] Собрание законодательства Российской Федерации.2008.№ 24.Ст. 2797.

предоставленного по договорам социального найма. Примерно таким же образом в пользу индивидов и в ущерб интересам публичного собственника решается вопрос о бесплатности приватизации. Срок вступления нормы о запрете бесплатной приватизации жилья перманентно переносится: с 1 января 2007 года (первоначальная дата, установленная Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"[287]) – на 1 января 2010(см. Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества"[288]) – и далее на 1 марта 2013 года (дата была определена специально принятым для этой цели Федеральным законом от 1 февраля 2010 года № 4-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"[289]).

Другой яркий пример, демонстрирующий приоритет индивидуальных интересов и ограничение интересов публичного собственника в Российской Федерации – отсутствие законодательства о реприватизации. Сам этот термин не имеет юридического определения в России. По опыту зарубежных стран, реприватизация – это принудительное изъятие приватизированного имущества у частного собственника (по определенным основаниям) и его повторная приватизация. Но и реприватизация, обычно, состоит из двух этапов: этап принудительного отчуждения в государственную или муниципальную собственность приватизированного имущества и этап повторной приватизации. Так вот, практика показывает, что принудительное отчуждение в государственную или муниципальную собственность ранее приватизированного имущества всегда является возмездным и проводится исключительно в общественно значимых целях: проводится в целях обеспечения обороны страны, безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан и т.п.

Итак, на основе проведенного исследования можно сделать выводы о наличии следующих ограничений в связи с признанием приоритета индивидуальных интересов. Во-первых, ограничения права частной собственности в интересах частных лиц, под которыми понимаются установленные в законодательстве условия или запрещения, делающие

[287] Собрание законодательства Российской Федерации.2005.№ 1 (часть 1). Ст. 15.
[288] Собрание законодательства Российской Федерации.2006.№ 27. Ст. 2881.
[289] Собрание законодательства Российской Федерации.2010.№ 6. Ст. 566.

невозможным полное осуществление права собственности в отношении того или иного имущества. Данные ограничения преимущественно носят гражданско-правовой характер, то есть ограничивают частных собственников в интересах отдельных индивидов (примеры: добросовестное приобретение имущества, сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, ареста имущества и др.). В наиболее общем виде такого рода общие ограничения отражены в части 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не **нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц**. Но данного рода ограничения не обязательно являются только гражданско-правовыми. Так, административным законодательством ограничиваются права собственников жилых помещений в целях защиты интересов соседей.[290] Во-вторых, возможны и ограничения права публичной собственности в интересах индивидов. Такие ограничения установлены нормами Конституции Российской Федерации (выше рассмотрена конституционная обязанность передачи имущества – жилья – из публичных жилищных фондов малоимущим и иным нуждающимся гражданам) и законодательства Российской Федерации (федеральные законы о приватизации).

[290] См.: Щенникова Л.В. Неприкосновенность собственности на жилище и защита интересов соседей // Российская юстиция. 2001. № 4. С. 24-25.

Глава 3.Ограничения права частной и иных (непубличных) форм собственности

§1. Конституционно-правовые основания ограничения права частной собственности

Как было показано в предыдущих разделах настоящего исследования существует несколько видов ограничения права частной собственности. Конституционное требование, содержащееся в части 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, заключается в том, что права и свободы человека (в том числе конституционное право на обладание частной собственностью) 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 как законодательные, так и подзаконные акты содержат дополнительные основания, обуславливающие применение механизма, ограничивающего право частной собственности. Наиболее общее (первое) такое основание – наличие публичного интереса. Оно вытекает, например, из содержания ст. 57 Конституции России и заключается в том, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. На основе этой нормы в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа»[291] Конституционный Суд Российской Федерации пришел к однозначному выводу о том, что Конституция Российской Федерации допускает взимание устанавливаемых законом обязательных публичных платежей, ограничивающих конституционное право собственности, в виде налогов либо сборов. Их правовое регулирование может быть различным, что предопределяется природой названных платежей. Связано это с тем, что налоги - необходимое условие существования государства. Они представляют собой основанную на законе денежную форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, осуществляемого на началах обязательности,

[291] Собрание законодательства Российской Федерации.2006.№ 11. Ст. 1230.

безвозвратности, индивидуальной безвозмездности, и, как правило, не имеют целевого назначения. Обязанность платить налоги распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства. Это означает, что налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как иначе были бы нарушены права и охраняемые законом интересы других лиц, а также государства.

Другой случай действия этого общего ограничения – применение к частному собственнику ограничений (в частности, мер юридической ответственности) исключительно на основании факта владения имуществом: так, административную ответственность в ряде случаев в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 12 декабря 2012 года, далее - КоАП Российской Федерации) несут владельцы транспортных средств вне зависимости от того, совершили ли они лично административное правонарушение[292]: согласно части 1 ст. 2.6.1 КоАП Российской Федерации к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

Особым видом ограничения права частной собственности такого рода является национализация. Национализация – это обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. В соответствии с требованиями гражданского законодательства Российской Федерации национализация может производиться только на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков. В ст. 306 Гражданского кодекса Российской Федерации особо оговаривается, что в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки,

[292] Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002.№ 1 (Ч. 1). Ст. 1.

причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством, а споры о возмещении убытков разрешаются судом. Как видно, национализация – предельное ограничение права частной собственности не связана с противоправным поведением частного собственника, чрезвычайными обстоятельствами или какими-либо другими условиями. По сути, право государства на национализацию частной собственности вытекает только из суверенитета государства, из его права (исходя из публичного интереса) урегулировать вопросы приобретения, перехода и утраты права частной собственности, в том числе, и утраты этого права в силу закона о национализации.

Однако очевидно, что данное право не может быть абсолютным: необходимо принятие специального (процедурного) закона, который ввел бы для государства своего рода «самоограничения» (на основе положений Конституции России): в частности, определил бы условия, при которых национализация допустима, установил виды объектов, которые могли подлежать национализации. Так, по нашему мнению, представляется целесообразным четко указать в федеральном законе, что национализация проводится, прежде всего, в случаях необходимости защиты стратегических интересов государства, связанных с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации.

В связи с этим, полагаем, возможность национализации должна быть установлена в отношении объектов, непосредственно обеспечивающих обороноспособность и безопасность государства. Кроме того, при этом должен соблюдаться принцип предварительного и равноценного возмещения Российской Федерацией стоимости имущества и других убытков, причиняемых собственнику. В целом, представляется, что национализации может подлежать находящаяся на территории государства собственность как российских, так и иностранных граждан и юридических лиц. При этом имущество иностранного физического или юридического лица, должно подлежать национализации в порядке и по основаниям, установленным не только федеральным законом о национализации, но и соответствующим международным договором Российской Федерации (в случае его наличия).

Как отмечают исследователи, в широких масштабах национализация проводилась в странах Западной Европы в период после Второй мировой войны (в Германии, Италии, Франции). В частности, национализировались предприятия, собственники которых поддерживали фашистские режимы.

Позднее национализация была проведена во Франции, в Великобритании (были национализированы предприятия судостроительной и авиационной промышленности). В Латинской Америке Президент Боливии Э. Моралис, 1 мая 2006 года передал государственной компании YPFB (Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos) право распоряжаться углеводородными ресурсами, которые до того находились в собственности нескольких десятков иностранных компаний.[293]

Однако при этом следует учитывать и тот факт, что национализация может проводиться и не в экономических, а исключительно социальных целях, то есть национализация может быть совершенно невыгодна государству. Так, национализация в сентябре 2008 года крупнейших в США ипотечных компаний “Fannie Mae” и “Freddie Mac” стала, по сути, попыткой американских властей спасти «обваливавшиеся» кредитные рынки. Переход ипотечных гигантов под государственный контроль должен был успокоить как внутренний, так и мировой финансовые рынки, которые сильно пострадали от кризиса кредитов. То есть в подобном случае национализация – по сути, лишь формально ограничивает право частной собственности. В действительности, ее цель - предотвращение «финансового краха» тех объектов хозяйственной деятельности, роль которых в национальном хозяйстве настолько велика, что вызовет широкомасштабные негативные социальные последствия. Национализированные компании, как показывает опыт США, подвергаются санации за счет средств государственного бюджета и могут быть в дальнейшем приватизированы.

Второе общее ограничение права частной собственности – это принудительное лишение имущества, проводимое вследствие ненадлежащего поведения собственника или наличия особых обстоятельств, связанных с фактом обладания собственником данным имуществом. Лишение частного собственника имущества в такого рода случаях происходит по решению суда в рамках гражданского или арбитражного процесса. Исчерпывающий перечень условий применения данного основания ограничения права частной собственности содержит часть 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой принудительное изъятие у собственника имущества (и это общее правило) не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся:

[293] Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2004. С. 69

а) обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника;

б) отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному частному собственнику;

в) отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием у собственника земельного участка;

г) выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей или домашних животных;

д) конфискация, реквизиция и иные, такого рода, специальные случаи отчуждения имущества.

Конфискация – это принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью лица, в качестве санкции за преступление либо за административное правонарушение. Так, часть 2 ст. 3.3 КоАП Российской Федерации устанавливает, что конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Реквизиция – это гражданско-правовое понятие, означающее изъятие государством имущества у собственника с выплатой ему стоимости такого имущества. В соответствии со ст. 242 Гражданского кодекса Российской Федерации при определенных условиях – в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, - имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества. Оценка, по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде. Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества.

В ряде случаев данное основание получает особое развитие в силу возникновения публичного интереса: так, нормы ст. 293 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают правило о том, что если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного

самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения - также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения. И если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения. То есть право частной собственности будет принудительно прекращено (хотя собственник при этом получит компенсацию – часть средств, вырученные от продажи его имущества, оставшихся после покрытия всех издержек, достанется ему), но само имущество при этом перейдет в частную собственность другого лица.

Третье общее конституционное основание, направленное на ограничение права частной собственности, связано с выделением особых (особо значимых) объектов права собственности – земли и природных ресурсов. На этой основе нормы части 2 ст. 56 Земельного кодекса Российской Федерации определяют перечень возможных следующие ограничений права частной собственности на землю. К ним, в частности, относятся:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Аналогично (а, зачастую, даже более жестко) законодатель подходит к регулированию ограничений права собственности на природные ресурсы.

Так, часть 1 ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации[294] устанавливает, что (по умолчанию) все водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности). Исключения из этого общего правила прямо закреплены в этом же федеральном законе: только пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому или юридическому лицу, могут находиться в частной собственности.

Предельное ограничение права собственности на землю (природные ресурсы) – изъятие у собственника земельного участка (природных ресурсов). Данная процедура детально урегулирована земельным законодательством (поскольку в отношении природных ресурсов доминирует принцип преобладания публичной собственности, и любые природные ресурсы, которые могут находиться в частной собственности так или иначе неразрывно связаны с землей). Изъятие у частного собственника земельного участка действующее законодательство допускает только для государственных или муниципальных нужд. Но при этом такое изъятие вовсе не обязательно является возмездным. Так, в ст. 49 Земельного кодекса говорится о том, что изъятие осуществляется «в том числе путем выкупа» - следовательно, вовсе не обязательно собственнику предоставляется финансовая компенсация.

Изъятие земельного участка у частного собственника осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

а) выполнением международных обязательств Российской Федерации;

б) размещением ряда объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (таких как объекты федеральных энергетических систем, объекты использования атомной энергии, объекты обороны и безопасности и т.д.)

в) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации случаях. Перечень указанных иных обстоятельств к настоящему моменту ограничен следующим.

Во-первых, в соответствии с частью 4 ст. 26 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ (действует в ред. от 25.06.2012) "Об особо охраняемых природных территориях" возможно объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими,

[294] Водный кодекс Российской Федерации. Утвержден Федеральным законом от 3 июня 2006 № 74-ФЗ (действует в ред. от 25 июня 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.[295]

Во-вторых, Федеральный закон "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 01 декабря 2007 года № 310-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.)[296] установил с 01 января 2008 года по 1 января 2014 года особый порядок градостроительной деятельности, а также ввел особый правовой режим изъятия земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд. Применение специальных правил обусловлено необходимостью размещения олимпийских объектов.

Установлено, что границы размещения олимпийских объектов определяются документацией по планировке территории. Земельные участки в названных границах, находящиеся в частной собственности или предоставленные гражданам или юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды, изымаются и их изъятие является основанием одновременного прекращения всех прав.

Изъятие земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется:

1) в собственность Российской Федерации - при изъятии в целях размещения олимпийских объектов федерального значения;

2) в собственность Краснодарского края - при изъятии в целях размещения олимпийских объектов краевого значения;

3) в собственность муниципального образования город-курорт Сочи - при изъятии в целях размещения олимпийских объектов муниципального значения.

Изъятие носит исключительно возмездный характер, при этом взамен частному собственнику, наряду с денежной компенсацией, могут быть предоставлены земельные участки и иные объекты недвижимого имущества. Выбор формы компенсации предоставлен лицу, у которого осуществляется изъятие имущества. Причем, может быть выбран как комплексный вариант компенсации (имущество и денежные средства), так и исключительный

[295] Собрание законодательства Российской Федерации..1995.№ 12.Ст. 1024.
[296] Собрание законодательства Российской Федерации.2007.№ 49. Ст. 6071.

(имущество или денежные средства) и независимо от вида права на изымаемое имущество, вновь предоставляемое имущество передается гражданину в собственность.

Законодатель также установил систему дополнительных гарантий прав граждан, в частности при отсутствии правоустанавливающих и (или) правоудостоверяющих документов на земельный участок, который подлежит изъятию и на котором расположен индивидуальный жилой дом, размер убытков, подлежащих возмещению в связи с изъятием указанного земельного участка правообладателю (правообладателям) все равно подлежит определению исходя из минимальной площади земельного участка, необходимого для эксплуатации дома.

Поскольку определение стоимости изымаемого и предоставляемого взамен имущества является главным критерием справедливости компенсации, а ст. 8 Закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определяет, что проведение оценки является обязательным, в случае вовлечения в сделку объектов оценки, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, то следует признать, что разработка экономически обоснованных критериев определения стоимости, является системообразующим фактором в данных отношениях.

В соответствии с информацией, отраженной на официальном сайте органа исполнительной власти Краснодарского края, к компетенции которого были отнесены полномочия по проведению мероприятий по изъятию имущества от имени Российской Федерации и Краснодарского края (Департамента по реализации полномочий по подготовке и проведению XXII Олимпийских и XI Паралимпийских игр в городе Сочи),[297] было изъято более 1800 принадлежащих гражданам и юридическим лицам земельных участков с расположенными на них объектами недвижимого имущества, а объем выплаченной компенсации превысил 21 миллиард рублей.

В-третьих, Федеральный закон от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ "Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

[297] www.olympdep.ru

Федерации" допускал на территории Приморского края изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для размещения необходимых для проведения саммита объектов.[298]

Наконец, в-четвертых в соответствии со ст. 25.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 (действует в ред. от 6 декабря 2011 года) "О недрах"[299] изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков осуществляется на основании решений об их изъятии по ходатайствам пользователей недр. Порядок подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, устанавливается Правительством Российской Федерации.

При этом нормами ст. 50 Земельного кодекса Российской Федерации специально оговаривается, что земельный участок может быть объектом только уголовно-правовой конфискации – то есть может быть безвозмездно изъят у его собственника по решению суда в виде лишь санкции за совершение преступления.

Реквизиция земельного участка также возможна согласно ст. 51 Земельного кодекса, но она носит исключительно временный характер: в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть **временно** изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции. При этом в случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость этого земельного участка или по его желанию предоставляется равноценный земельный участок. А собственник земельного участка, у которого реквизирован земельный участок, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена

[298] Собрание законодательства Российской Федерации.2009.№ 19. Ст. 2283.
[299] Собрание законодательства Российской Федерации.1995.№ 10.Ст. 823.

реквизиция, требовать возврата ему реквизированного земельного участка в судебном порядке.

Четвертое общее основание связано с наличием признанных индивидуальных интересов и, в связи с этим, устанавливает ряд ограничений права частной собственности в интересах других частных собственников. Часть 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что право частной собственности ограничивается (в интересах индивидов) нормами законов и иных правовых актов, а также правами и интересами других лиц: то есть собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не вступающие в противоречие с соответствующими предписаниями («внутри их границ»). При этом часть 1 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации допускает, что объекты права частной собственности могут быть изъяты из оборота или ограничены в обороте. Это накладывает на собственника дополнительные ограничения. Так, право частной собственности в отношении объекта, изъятого из оборота (перечень таких объектов установлен в законе), или вовсе не может возникнуть, или принудительно прекращается. Право частной собственности в отношении «ограниченно оборотоспособного» объекта связано либо с определенным статусом участника имущественного оборота, либо возникает лишь по специальному разрешению в порядке, установленном законом. Детально ограничения данного рода были перечислены разделе настоящего исследования, касающегося индивидуальных интересов как основы ограничения права собственности (сервитуты, ипотека, добросовестное приобретение и пр.). Подробный же анализ особенностей их применения не является предметом настоящего диссертационного сочинения, поскольку напрямую относится к вопросам применения норм гражданского, а не конституционного права.

Пятое общее основание ограничения права частной собственности связано с признанием общественного (совпадающего в данном случае с публичным) интереса. Данное ограничение проявляется в установлении тех или иных препятствий по использованию находящегося в частной собственности имущества в общественно полезных целях: так, запрещены вредные выбросы в атмосферу свыше определенных пределов, частные собственники обязаны соблюдать санитарные, противопожарные и иные правила и т.д. Одним из способов ограничения права частной собственности по данному основанию является, например, сертификация. Так, в

соответствии со статьей 14.4 КоАП Российской Федерации продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества, с нарушением санитарных правил или без сертификата или декларации соответствия для физических лиц максимально карается штрафом.

Однако в отличие от случаев, когда доминирует публичный интерес, размер этих штрафов не является серьезным сдерживающим фактором для собственников, получающих прибыли от продажи просроченных товаров, например, продуктов питания и бытовой химии. Более того, Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»,[300] ввело правила, в соответствии с которыми производителям значительной части товаров, подлежавших обязательной сертификации, стало возможным только декларировать соответствие качества товаров. Производителям достаточно лишь заполнить декларацию подтверждения соответствия заявленному ими же качеству товара. При этом перечень товаров, на которые была отменена обязательная сертификация, оказался велик. Со вступлением в силу нормативного акта доля продукции, подлежащего обязательной сертификации, снизилась с 78% до 54%. Мировая практика показывает, что в сравнении со странами Европейского Союза, российское законодательство содержит весьма либеральные нормы, препятствующие нарушениям в области продажи некачественных продуктов. Так, в ФРГ средний штраф за реализацию просроченной продукции достигает крупной суммы - 20 тысяч евро. Кроме того, в системе добровольной сертификации товаров, недобросовестные предприниматели, в случае обнаружения факта продажи недоброкачественной продукции, рискуют попасть под так называемый «запрет на профессию»: к примеру, если в магазине будет обнаружен просроченный пищевой товар, то этот магазин закрывается, а его владельцу суд запрещает открывать новый магазин, в котором будут продаваться пищевые продукты. Российское же законодательство предусматривает только возможность конфискации товара ненадлежащего качества, однако и эта конфискация не является обязательной. Штраф на недобросовестных предпринимателей может накладываться как с конфискацией опасного

[300] Собрание законодательства Российской Федерации.2009.№ 50.Ст. 6096.

товара, так и без, что создает дополнительную угрозу того, что некачественный товар останется на рынке.

При этом опыт стран с лояльным отношением к некондиционным товарам наглядно демонстрирует зависимость здоровья населения от количества реализуемого в стране недоброкачественного товара. Так, например, в США, где законодательно разрешены «дисконтные магазины» и высока доля просроченных продуктов «на прилавках», высок и уровень отравления просроченными пищевыми продуктами (несколько миллионов человек ежегодно). Однако данный интерес является, прежде всего, общественным, поэтому, например, в Российской Федерации любые предложения о многократном увеличении штрафов и введении обязательной конфискации товаров ненадлежащего качества неизменно отклоняются как Правительством Российской Федерации, так и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Шестое общее ограничение права частной собственности – ограничение особого рода: оно состоит в обязывании собственников совершать какие-либо действия (как правило, позитивного характера) со своим имуществом – нести бремя содержания имущества, закрепленное в нормах ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, обозначить границы земельного участка информационными знаками, как это предписано частным собственникам – юридическим лицам – положениями части 3 ст. 97 Земельного кодекса Российской Федерации и т.д. В теории права существует и постоянно дискутируется вопрос о том, является ли право собственности бессрочным. Несмотря на высказываемы аргументы (как «за», так и «против»), несомненным представляется тот факт, что до тех пор пока частный собственник заинтересован в использовании (в извлечении как-либо, необязательно материальной, пользы) из своего имущества, он вынужден будет стремиться и к возможно более продолжительному существованию права частной собственности на данную вещь. И бремя содержания собственности, необходимость нести затраты на ее содержание в этом контексте выступает средством поддержания существования имущества. С другой стороны, нельзя не отметить, что данное обязывание собственника выступает именно как позитивное – его, как правило, - за относительно небольшими исключениями - невозможно принудить «вечно» хранить свою вещь, заботиться о ней, содержать ее надлежащим образом. Собственник вправе избавиться от вещи, уничтожить ее – и это тоже своего рода граница

осуществления права частной собственности (а иногда и показатель ее отсутствия). Наконец, практически в любой ситуации собственник вправе переложить свою обязанность по поддержанию имущества в надлежащем состоянии на другое лицо, например, заключив с ним соответствующий договор.Еще одно понятие, тесно связанное с бременем собственности, - риск случайной гибели имущества. Нормы гражданского законодательства, в частности, ст. 211 Гражданского кодекса Российской Федерации совершенно категоричны в данном вопросе: риск случайной гибели или случайного повреждения имущества несет его собственник, если иное не предусмотрено законом или договором. Те есть за любое случайное (ненамеренное, не совершенное третьим лицом умышленно или неосторожно) повреждение или уничтожение имущества (уменьшение его полезных свойств, товарного вида и т.п.) несет ответственность частный собственник. Или, как справедливо отмечают исследователи: если никто не отвечает, то отвечает собственник. Этот принцип понуждает собственника максимально разумно и осмотрительно подходить к процессу эксплуатации и содержания вещи по сравнению с несобственниками.[301] Исключения из данного правила прямо предусмотрены нормами действующего законодательства.

Серьезная правовая проблема, связанная с бременем содержания имущества – содержание собственности в многоквартирных домах. До сих пор пробелы в законодательстве не позволяют сформировать общее имущество многоквартирного дома в качестве единого комплекса недвижимости. И здесь мы отчетливо наблюдаем, по сути, взаимосвязь форм реализации права и публичной собственности. Поскольку общепризнанно, что в данном случае для решения проблем, связанных с содержанием – хоть и совместной, но частной собственности – в наибольшей степени подходит такой институт публично-правовой институт как управление собственностью. Решение вопросов именно управления многоквартирными домами, связанных с установлением требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, требует проведения серьезной работы по подготовке и принятию основанных на Жилищном кодексе Российской Федерации подзаконных нормативных актов. Прежде всего, необходима разработка и принятие комплексного нормативного правового акта об организации управления многоквартирными

[301] АбрамоваЕ.Н., АверченкоН.Н., БайгушеваЮ.В. Гражданское право: учебник: в 3-х томах. Том 1, часть 2, М., Волтерс Клуверс. 2010.

домами, целью которого станет создание условий для осуществления такого управления в соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, а также обеспечение прав граждан на участие в управлении. Кроме того, должны быть урегулированы вопросы учета жилой площади, вопросы, связанные с предоставлением и распределением жилищных субсидий. Следует отметить, что серьезный шаг в этом направлении был в свое время сделан Правительством Российской Федерации – Постановлением от 13 августа 2006 года № 491[302] были утверждены Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правила изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (действуют в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 № 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов"[303]). Но ряд проблем до сих пор не решен. Прежде всего, требуется создать специальный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственное регулирование, контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов. Необходимо разработать и принять в качестве правового акта Правительства Российской Федерации обязательные правила, которые должны выполняться при заключении и исполнении договора участия в долевом строительстве. Необходимо определить порядок выплаты компенсации за счет казны Российской Федерации за утрату права собственности на жилое помещение. Правительство должно утвердить правила, которыми следует руководствоваться при заключении и исполнении публичных договоров, заключаемых при подключении к системам коммунальной инфраструктуры. Должны быть определены условия деятельности организаций коммунального комплекса, изменение которых влияет на стоимость товаров и услуг этих организаций.

Нормативная база, направленная на решение названных проблем, должна создаваться и на уровне субъектов Российской Федерации, и на уровне муниципальных образований. На этих уровнях необходимо решить и законодательно урегулировать вопросы, касающиеся возможностей

[302] Собрание законодательства Российской Федерации.2006.№ 34. Ст. 3680.
[303] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 22. Ст. 3168.

переустройства помещений, то есть, проведения строительных работ, в том числе работ по реконструкции, перепланировки, переоборудования в целях изменения эксплуатационных свойств помещений. Следует разработать и принять нормативные акты, регулирующие процедуру предоставления управляющим организациям бюджетных средств на содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирных домах. Для этого также должны быть введены стандарты оплаты содержания и ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме. Должны быть утверждены в форме нормативного акта критерии оценки деятельности управляющих организаций.

Муниципальным образованиям следует рекомендовать ведение реестров управляющих организаций (на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления может быть оказана методическая помощь в данном вопросе – может быть разработан модельный муниципальный правовой акт о реестре управляющих организаций муниципального образования). Актуальной проблемой является также вопрос о порядке передачи органам управления многоквартирными домами технической, бухгалтерской и иной документации на дом; это становится особенно актуальным при смене управляющей организации.

Целесообразно законодательно закрепить конкретные обязанности собственников помещений многоквартирных жилых домов по использованию жилого помещения в соответствии с его назначением; не нарушению прав и законных интересов иных лиц; бережному отношению к общей собственности, обеспечению ее сохранности, соблюдению правил пользования и содержания многоквартирного дома и прилегающей к нему территории; по выполнению установленных законодательством эксплуатационных требований, по несению расходов по содержанию и ремонту жилища и своевременной оплате фактически предоставляемых коммунальных услуг. Невыполнение данных обязанностей должно вести к применению мер административной и других видов юридической ответственности.

Совершенно необходимым на данном этапе является оказание методической помощи собственникам многоквартирных домов. В частности, такая помощь может быть оказана органами государственной власти и местного самоуправления при разработке типового устава товарищества собственников жилья, рекомендаций по проведению общих собраний

собственников помещений в многоквартирных домах, примерного договора управления многоквартирным домом.

Субъектам Российской Федерации следует рекомендовать принять собственные законы, устанавливающие административную ответственность за содержание индивидуальных жилых домов и общего имущества в многоквартирных домах. В частности, целесообразно установить административную ответственность за производство строительных и ремонтных работ в воскресные и праздничные нерабочие дни, в ранние утренние и поздние вечерние часы, за применение оборудования и инструментов, вызывающих превышение нормативно допустимого уровня шума и вибрации. Административная ответственность должна быть наступать в случае загромождения и загрязнения материалами или отходами мест общего пользования, складирования и хранения строительных материалов, специальной техники, механизмов в помещениях общего пользования в многоквартирном доме. Необходимо ввести нормы об ответственности за ненадлежащее состояние фасадов многоквартирных домов, выразившееся в отсутствии необходимого текущего и капитального ремонта, предусмотренных проектом остекления и ограждений, неокрашенном и/или неисправном состоянии окон и входных дверей, экранов балконов и лоджий, водосточных труб, иных архитектурных элементов, за отсутствие фонарей дворового и иного наружного освещения (при условии, что земельный участок оформлен в состав единого комплекса недвижимости многоквартирного дома), а также неисправное или загрязненное состояние их и иных информационных и осветительных приборов, за ненадлежащее содержание придомовой территории, создание помех для вывоза мусора и уборки территории.

Необходимо в ближайшее время урегулировать основные процедуры, необходимые для привлечения виновных лиц к административной ответственности: законодательство должно определять, каким образом устанавливаются факты совершения соответствующих правонарушений, какие органы рассматривают дела об административных правонарушениях, какие решения они выносят и т.д.

Представляется целесообразным принятие специальных норм, позволяющих реализовать систему контрольных и надзорных мероприятий со стороны региональных органов государственной власти в многоквартирных домах. В частности, должны быть законодательно решены

вопросы проведения проверок наличия разрешительной и проектной документации, контроля за соблюдением предусмотренных требований, установленных сроков и режимов, обеспечения доступа в помещения при проведении проверок, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, принятия необходимых мер для поддержания нормальных условий проживания и предупреждения ущерба жилым домам. Необходимо также решить вопросы возможности распределения сумм административных штрафов между бюджетами соответствующих территорий (субъектов федерации и муниципальных образований). Представляется разумным введение в законодательство принципа, согласно которому 50% суммы штрафа будет зачисляться в бюджет субъекта федерации, а 50% - в бюджет муниципального образования по месту нахождения должностного лица, принявшего решение о наложении административного штрафа. Это создаст дополнительные стимулы работы соответствующих муниципальных структур.

Наконец, последнее (седьмое) общее ограничение права частной собственности – не закрепленное прямо в нормах действующего законодательства, но выводимое из соответствующих норм, по мнению многих ученых – это требование использовать имущество разумно и добросовестно. Выше уже было показано, что собственник не вправе реализовать свое право с единственной целью - причинить вред другому лицу, то есть закон прямо запрещает злоупотребление правом в любых формах, пределы реализации права частной собственности определены в законе и т.д. В связи с этим целый ряд исследователей приходит к справедливому выводу о том, что категории «разумность» и «добросовестность» следует считать ограничениями права собственности.[304]

Таким, образом, следует считать доказаннымналичие следующих оснований ограничения права частной собственности:

- наличие публичного (всеобщего) интереса (необходимость взимания налогов, факт обладания особым имуществом, необходимость национализации и т.п.);

- ненадлежащее поведение собственника, влекущее предельное ограничение права частной собственности – его принудительное лишение;

[304] См., например: Мечетина Т.А. Ограничения права собственности: проблемы публичных и частных интересов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2001. С. 13.

- существование особых (особо значимых) объектов права собственности – земли и природных ресурсов – порождает особые (специальные) ограничения права собственности в отношении этих объектов в связи с их особыми качествами;

- наличие признанных индивидуальных интересов, порождающих необходимость ограничений в целях соблюдения прав других частных собственников;

- признание общественного (совпадающего с публичным) интереса, проявляющееся в установлении тех или иных препятствий по использованию находящегося в частной собственности имущества в связи с наличием общественно полезных целей;

- нарушение принципа о бремени содержания частной собственности;

- не использование частной собственности разумно и добросовестно.

§2.Конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений

В предыдущих разделах настоящего диссертационного исследования были рассмотрены основания ограничения права частной собственности. Представляются неоспоримыми тот факт, что применение любого из них санкционировано государством, реализуется (при необходимости) с участием государства (с применением аппарата насилия), равно как и тот факт, что эти ограничения права частной собственности должны быть соразмерны, адекватны тем целям, ради которых они вводятся. И поэтому в сами эти механизмы должны быть встроены ограничения (своего рода «ограничения ограничений»), которые позволили бы лицу, право частной собственности которого ограничивается, защищать свои интересы и отстаивать свои права в случае их нарушения.

Так, приведенные выше нормы, содержащиеся в ст. 57 Конституции России и устанавливающие принцип, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, включают и ограничение данного механизма: законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Это положение раскрывается через целый ряд правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации, суть которых смысл сводится к тому, что взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества лишь постольку, поскольку оно представляет собой законно установленное изъятие его части, вытекающее из данной конституционно-правовой обязанности.[305] Из этого следует, что увеличение налоговых ставок, равно как и установление (усиление) ответственности за неуплату налога (то есть ухудшение положения налогоплательщика), противоречит нормам Конституции Российской Федерации, гарантирующей имущественные права физических и юридических лиц и недопустимость привлечения к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением.

Более того, в целом ряде случаев в интересах соблюдения прав частного собственника при исполнении им обязанности платить налоги и

[305] См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова". Собрание законодательства Российской Федерации.2012.№ 15.Ст. 1810.

сборы государство вводит механизм, по сути, ограничивающий возможности самой публичной власти по установлению налогов. Так, в соответствии с частью 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Казалось бы данное положение с учетом норм, определяющих конституционные основы местного самоуправления, а именно, закрепляющих самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, должно предполагать право органов публичной власти муниципального уровня самостоятельно решать вопросы местного налогообложения. И, как свидетельствует практика, в первые годы становления местного самоуправления данные конституционные нормы понимались именно как право каждого муниципального образования самостоятельно избрать любой объект в качестве объекта налогообложения и ввести в его отношении все элементы налога. Но данная ситуация принципиально изменилась после принятия первой части Налогового кодекса Российской Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации местные налоги и сборы устанавливаются, во-первых, кодексом и, во-вторых, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. При этом вводятся они в действие (равно как и прекращают действовать) только в соответствии с кодексом и лишь при этом условии являются обязательными к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Налоговый кодекс определил исчерпывающий перечень местных налогов: это земельный налог и налог на имущество физических лиц. Но при этом в кодексе содержится оговорка, что в ряде случае муниципальным образованиям вообще запрещено вводить эти местные налоги (в частности, в случаях, когда вводятся специальные налоговые режимы – в такой ситуации порядок установления налогов, а также порядок введения в действие и применения специальных налоговых режимов регулируется исключительно нормам Налогового кодекса Российской Федерации).

Более того, и в тех случаях, когда представительный орган муниципального образования вправе ввести вышеназванные местные налоги, это вовсе не означает, что он вводит любые их элементы произвольно, по своему усмотрению. При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований ввести разрешено только следующие элементы налогообложения: налоговые ставки и порядок и сроки уплаты

налогов, и лишь при условии, что эти элементы не установлены Налоговым кодексом и что соблюдены порядок и пределы, предусмотренные кодексом. И далее часть 6 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации закрепляет, что не могут устанавливаться какие-либо местные налоги или сборы, не предусмотренные кодексом. Эта норма существенно ограничивает закрепленные ст. 132 Конституции Российской Федерации права органов местного самоуправления. Таким образом, органы местного самоуправления жестко ограничены в возможностях установления и изменения местных налогов. А каких-либо видов местных сборов действующее федеральное законодательство вообще не устанавливает, поэтому в настоящее время местные сборы в принципе не являются составной частью доходов местных бюджетов.

Положительная сторона такого подхода связана с охраной прав гражданина, четким, универсальным определением рамок конституционно установленной обязанности платить налоги, одинаково распространяющейся на всех. Данные ограничения призваны обеспечить единство налоговой системы на всей территории Российской Федерации. Государство (в интересах частных собственников, так как именно они составляют подавляющее большинство налогоплательщиков), по сути, согласилось с тем, что местные бюджеты будут лишены доходных источников, при том, что налоговая база органов публичной власти на местном уровне и без того является весьма ограниченной.

Равным образом не является абсолютным и так называемое «объективное вменение» (применение мер ответственности при недоказанности наличия вины). Так, нормы ст. 2.6.1 КоАП Российской Федерации, устанавливающие возможность привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории без установления их вины содержат специальные ограничения данного общего правила. В соответствии с частью 2 названной статьи собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если он обжалует постановление по делу об административном правонарушении и в ходе рассмотрения данной жалобы на постановление будут подтверждены данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения

транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из обладания собственника в результате противоправных действий других лиц.

Такой же подход демонстрирует и гражданское законодательство: в соответствии с нормами ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (собственники транспортных средств, механизмов, производители электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть вообще освобожден судом от ответственности полностью или частично, поскольку законодательство четко определяет, что, во-первых, вред, возникший вследствие умысла потерпевшего, возмещению не подлежит, а, во-вторых, если грубая неосторожность самого потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда, то в зависимости от степени вины потерпевшего и причинителя вреда размер возмещения должен быть уменьшен. И, таким образом, в рассматриваемой ситуации (связанной с нахождением в частной собственности источника повышенной опасности) при грубой неосторожности потерпевшего и отсутствии вины причинителя вреда в случаях, когда его ответственность наступает независимо от вины, размер возмещения должен быть уменьшен или в возмещении вреда может быть отказано (исключение - причинение вреда жизни или здоровью гражданина; отказ в возмещении вреда в этом случае не допускается).

Национализация, которая, с одной стороны, безусловно, является формой ограничения прав собственности юридических и физических лиц, с другой стороны, также не является произвольной. И само наличие в государстве закона о национализации является, в сущности, гарантией соблюдения прав частных собственников. Так, национализация допускается только в строго определенных случаях, прямо перечисленных в нормативном правовом акте государства, обладающем высшей юридической силой - законе. И, опять-таки, нельзя не отметить, что цели национализации могут состоять и в прямом обеспечении имущественных прав граждан (если проводится так называемая «социальная» национализация). То есть,

возникает понятие «социально неэффективного собственника», в результате действий которого, например, происходят массовые увольнения, вызванные действиями (бездействием) собственника имущества или появляются задолженности по выплате заработной платы, пособий и иных установленных законом выплат работникам, или решение арбитражного суда о признании организации банкротом и введении в отношении нее конкурсного производства в случае, если в результате конкурсного производства может произойти резкое сокращение численности работников. В таких случаях государство может национализировать заведомо убыточную собственность, платить по долгам бывшего частного собственника с единственной целью – не допустить социального взрыва.

Специальный закон,как показывает практика большинства государств, четко и детально регулирует процедуру национализации, также являющуюся своего рода гарантией в том случае, если имущество может быть изъято у частного собственника исключительно на условиях публичной открытости проводимой процедуры и на основании законодательно установленных условий. Такой подход обеспечивает соблюдение в процессе национализации паритета интересов государства, общества и бизнеса, что способствует улучшению инвестиционного климата в стране, реальному воплощению принципов правового государства. Данная процедура, как правило, состоит из:

- порядка принятия решения о национализации;
- порядка определения размера возмещения собственнику национализируемого имущества;
- порядка выплаты возмещения собственнику национализируемого имущества.

При этом процедура национализации, обычно, может быть реализована лишь при условии принятия совместного принятия решения исполнительной и законодательной властью страны о проведении национализации. Непосредственно решение о национализации принимает правительство, но основанием принятия данного решения является закон, предусматривающий цели национализации. Национализация осуществляется лишь в случаях, если обеспечить потребности государства в чем-либо невозможно без ее проведения.

Закон о национализации регулирует порядок определения стоимости национализируемого имущества, убытков, которые понесет собственник в

связи с изъятием имущества. Зачастую закон предусматривает согласование размера возмещения с собственником национализируемого имущества, но при недостижении согласия – такой размер определяется на основании решения суда.

Принудительное лишение частного собственника имущества в случае его ненадлежащего (в том числе, противоправного) поведения возможно в рамках гражданско-правовой, административно-правовой и уголовно-правовой процедур.

Как уже отмечалось, примером гражданско-правовой процедуры принудительного лишения частного собственника имущества являются нормы ст. 293 Гражданского кодекса Российской Федерации. Ненадлежащим поведением нормы гражданского законодательства в данном случае считают использование жилого помещения не по назначению (квартира, например, используется в качестве складского помещения, офиса и т.п.) при котором систематически нарушаются права и интересы соседей (шумовые, вибрационные, иные воздействия, перекрытие вентиляции). Другой вид ненадлежащего поведения - бесхозяйственное отношение к жилью, что ведет к его разрушению. В таких ситуациях орган публичной власти, а именно, орган местного самоуправления вправе потребовать от собственника устранить нарушения, в том числе, определить срок ремонта (восстановления) помещения. Здесь, правда, гражданское законодательство содержит неточность – речь идет о «предупреждении» собственника органом местного самоуправления. Но проблема заключается в том, что такой вид муниципального правового акта как «предупреждение органа местного самоуправления» неизвестен действующему федеральному законодательству: вообще, в каждом муниципальном образовании сейчас существует только 2 органа местного самоуправления – это представительный орган муниципального образования и местная администрация (иные органы местного самоуправления могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований, но, на практике, этого не происходит: даже распределенные территориальные подразделения (районные в городе администрации, например), обычно, структурно входят в местную администрацию, не имея статуса отдельного органа местного самоуправления). При этом представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения. Конечно, принятие решения представительным органом муниципального образования по

индивидуальному (правоприменительному) вопросу – о предупреждении собственника жилья (с надлежащей процедурой – обсуждением на сессии и т.п.) организовать довольно сложно, хотя, как представляется, с учетом важности (для частного собственника) решаемого вопроса данная процедура является ключевой. Но на практике, такого рода оперативные решения, несомненно, находятся в компетенции местной администрации, хотя, в данном случае, возникает проблема другого рода – по сути, нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не предполагают возможности издания актов именно местной администрацией как органом местного самоуправления. Нормы частей 5 и 6 ст. 43 названного Федерального закона устанавливают, что либо глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения местной администрации (в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации), либо глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления местной администрации. То есть решение принимается единолично – должностным лицом, а не органом публичной власти.

И если собственник на данное предупреждение «не отреагирует», орган местного самоуправления обращается в суд с требованием о принудительной продаже данного жилого помещения. Однако даже в эту процедуру заложены определенные гарантии для частного собственника: ему причитается сумма, вырученная от продажи его имущества, хотя и за вычетом издержек, которые могут быть существенными.

Примером административно-правовой процедуры лишения частного собственника его имущества является конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, предусмотренная ст.3.7 КоАП Российской Федерации. Конфискация при этом понимается как принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей. Данная мера применяется, например, в случае нарушения положений ст. 8.28 КоАП Российской Федерации (незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан, совершенные

с применением механизмов, автомототранспортных средств, самоходных машин и других видов техники). Эти нормы устанавливают возможность конфискации даже в том случае, если собственник не имеет отношения к совершению административного правонарушения, и справедливость такого законодательного подхода стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 6-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "СтройКомплект"[306] сформулировано понимание конфискации имущества именно как особой меры публичной ответственности за деяние, которое, по общему правилу, совершено собственником этого имущества. Конфискация орудия совершения административного правонарушения как вид наказания, - отметил Конституционный Суд Российской Федерации, - не применяется лишь в случае, если соответствующее имущество находилось во владении правонарушителя незаконно; во всех остальных случаях предполагается, что орудие совершения административного правонарушения может быть конфисковано независимо от того, принадлежит оно правонарушителю на праве собственности или нет.

В связи с этим Конституционный Суд указал на то, что юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности. В свою очередь, наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения - общепризнанный принцип привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно,

[306] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 19.Ст. 2769.

т.е. закреплено непосредственно в законе. В этом выражаются общие принципы права при применении государственного принуждения в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в равной мере в административном праве. Меньшая по степени вредоносности и общественной опасности по сравнению с преступлениями значимость административных правонарушений как особого вида публично-правовых деликтов не означает, что они могут быть исключены из сферы действия конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Поскольку лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в должном порядке и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело, то, следовательно, отсутствие вины в совершении административного правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. Таким образом, безвозмездное изъятие в доход государства орудия совершения административного правонарушения как санкция за совершение административного правонарушения, применяемая к правонарушителю, - по сути, направлено на собственника соответствующего имущества, поскольку назначается независимо от его вины в данном правонарушении. Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, также неоднократно отмечавший, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (Постановления от 26 октября 2000 года по делу "Кудла (Kudla) против Польши", от 30 ноября 2004 года по делу "Кляхин (Klyakhin) против России" и др.).

Но при этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, собственник орудия совершения административного правонарушения, если он не является лицом, привлекаемым к административной ответственности, лишен возможности полноценной судебной защиты своих прав. КоАП Российской Федерации не только не требует его привлечения в какой-либо форме к участию в производстве по делу об административном

правонарушении, но и делает возможное его участие бессмысленным, поскольку в существующей модели правового регулирования не предполагается выяснение того, какое отношение собственник орудия совершения административного правонарушения имеет к этому правонарушению, и никакие его возражения не могут быть признаны достаточными для того, чтобы решение о конфискации принадлежащего ему имущества не было принято. В связи с этим Суд пришел к однозначному выводу о том, что положения КоАП Российской Федерации - в той мере, в какой они допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения у собственника этого имущества, не привлеченного к административной ответственности и не признанного в законной процедуре виновным в совершении данного административного правонарушения, - в нарушение норм Конституции Российской Федерации несоразмерно ограничивают право частной собственности, гарантированное Конституцией России.

При этом, правда, Конституционный Суд сделал особую оговорку, о том, что признание данных положений КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации не означает, что федеральный законодатель лишается права внести в КоАП Российской Федерации изменения, касающиеся условий и порядка конфискации имущества, явившегося орудием совершения административного правонарушения, если данное административное правонарушение совершено не собственником этого имущества, а иным лицом, которому оно было передано (именно) для противоправной деятельности. Это не означает также, что в системе действующего правового регулирования, в том числе с учетом законодательной характеристики вины юридического лица в совершении административного правонарушения исключается возможность привлечения к административной ответственности **юридического лица - собственника имущества**, явившегося орудием совершения административного правонарушения, если будет установлено, что это имущество было передано им другим лицам с целью осуществления противоправной деятельности.

Ну и, наконец, специальная форма защиты права частной собственности от (хотя в данном случае и от правомерных) ограничений установлена в самом КоАП Российской Федерации: часть 2 ст. 3.7 КоАП Российской Федерации установила, что конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не

может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию. Таким образом, право на собственность (в сочетании, по сути, с материальным выражением права на жизнь) является, в данном случае превалирующим даже над тем вредом, который был причинен обществу, над той опасностью, которую содержит в себе правонарушение, совершенное с помощью соответствующих видов имущества.

Важность таких конституционно значимых объектов как земля и природные ресурсы, казалось бы, порождает и необходимость особой защиты соответствующего права частной собственности (если оно допускается в их отношении) от противоправных ограничений. Вместе с тем, данный институт требует особо «тонкого» регулирования, поскольку право частной собственности (на землю, прежде всего), было в свое время (после Октябрьской революции 1917 года) отменено. Земля при этом была полностью изъята из гражданского оборота: как физические, так и юридические лица вправе были лишь иметь земельные участки на праве постоянного (бессрочного, но целевого) пользования или на праве временного пользования. Обосновывая такой подход, один из главных идеологов установления запрета частной собственности на землю, И.В. Сталин отмечал: "Октябрьская революция уничтожила частную собственность на землю, уничтожила куплю-продажу земли, установила национализацию земли. Что это значит? Это значит, что крестьянин, чтобы производить хлеб, вовсе не нуждается теперь в том, чтобы покупать землю. Раньше он годами накоплял средства для того, чтобы приобрести землю, влезал в долги, шел в кабалу, лишь бы купить землю. Расходы на покупку земли, конечно, ложились на стоимость производства хлеба. Теперь крестьянин в этом не нуждается. Теперь он может производить хлеб, не покупая землю. Следовательно, сотни миллионов рублей, которые расходовали крестьяне на покупку земли, остаются теперь в кармане у крестьян. Что это - облегчает крестьян или не облегчает? Ясно, что облегчает".[307] Приведенные аргументы являлись основой земельной политики Советского государства вплоть до начала перестройки. Частная собственность на землю была восстановлена, опять-таки политическим решением государства, по сути, только в 90-е годы XX века. И до сих пор

[307] Сталин И.В. К вопросам аграрной политики в СССР. Речь на конференции аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. // Вопросы ленинизма. М. 1952. С. 317.

государство отстаивает свое суверенное право проводить в жизнь подобного рода политические решения и не признает свою обязанность компенсировать собственнику издержки такого рода решений. Юридическим подтверждением данного вывода являются, например, нормы части 3 ст. 25 Земельного кодекса Российской Федерации, которые установили, что не подлежат возврату земельные участки, не подлежит возмещению или компенсации стоимость земельных участков, которые были национализированы до 1 января 1991 года в соответствии с законодательством, действовавшим на момент национализации земельных участков.

Более того, в специальном Законе Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 (действует в ред. от 30 ноября 2011 года) "О реабилитации жертв политических репрессий",[308] признающим, что за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам и принятым с целью реабилитации всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановления их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба, содержатся, тем не менее, аналогичные нормы. Так, ст. 16.1 названного Закона устанавливает, что реабилитированным лицам возвращается конфискованное, изъятое и вышедшее иным путем из их владения в связи с репрессиями имущество, либо возмещается его стоимость, либо выплачиваются денежные компенсации. Но при этом не подлежит возврату, возмещению или компенсации ни жилая недвижимость, ни земля.

Таким образом, в действительности, мы не наблюдаем особого механизма защиты права частной собственности на землю (механизма, применяемого, прежде всего, во взаимоотношениях с публичным собственником – органом государственной власти или органом местного самоуправления). Наоборот, соответствующие нормы достаточно легко позволяют лишить частного собственника земли. Связано это, как представляется, с тем, что по справедливому замечанию У. Маттеи, «право государства на принудительное отчуждение частной собственности естественным образом вытекает из примата политики над правом, силы над

[308] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428.

принципом».[309] Более того, нормы части 1 ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации говорят о том, что изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется «в том числе путем выкупа». Таким образом, вполне возможно и «просто изъятие», без «выкупа». То есть государство (в лице органов публичной власти) при принудительном изъятии земельных участков распоряжается частными землями - и действует оно в этом случае не в качестве собственника, а именно как публичная власть.[310] Смысл такого рода формулировок, как отмечают исследователи, можно расценивать как желание законодателя рассматривать случаи изъятия более широко, чем выкуп. Складывается впечатление, что может быть изъятие земельного участка без выкупа. Но, тем не менее, порядок изъятия земельных участков не предусматривает возможность прекращения права частного собственника без условия возмещения его стоимости. Такое различие в формулировках лишь подчеркивает соответственно гражданско-правовую или административную природу этого института. Несмотря на различия в определениях понятий "изъятие" и "выкуп", полагают ученые, содержание их идентично.[311] Это мнение представляется весьма спорным: конечно, нормы Конституции Российской Федерации установили, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Но при этом (неоднократно рассмотренная выше) другая конституционная формулировка гласит, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены 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. Поэтому, как представляется, «изъятие без выкупа» вполне может быть реальным в «исключительных случаях» и с применением «исключительной процедуры».

Общая же процедура изъятия у частного собственника земельного участка путем выкупа осуществляется следующим образом. Во-первых, принимается решение об изъятии земельного участка для государственных

[309] Маттеи У., Суханов Е.А. Указ. соч. С. 275.

[310] Горохов Д.Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М. 1998. С. 8, 9

[311] Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат. 2006. № 10.

или муниципальных нужд. Такое право принадлежит федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом конкретные федеральные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, которые уполномочены принимать решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, должны быть определены федеральным земельным законодательством. Но нормы Земельного кодекса не содержат такого перечня – и это явный пробел действующего законодательства. Равным образом, не определена законодательно и общая процедура (порядок) подготовки и принятия решений об изъятии путем выкупа.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом публичной власти, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника. Данное положение, безусловно, следует расценивать как гарантию защиты права частной собственности от противоправных ограничений – собственнику должно быть предоставлено достаточное время, чтобы «подготовиться» к лишению его имущества.

Наконец, решение федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок (в настоящее время – это Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии). Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты. С момента регистрации право частной собственности на землю прекращается. Применительно к природным ресурсам (которые могут находиться в частной собственности) применяются схожие механизмы защиты от противоправных ограничений (поскольку, как уже было отмечено выше, допускается возникновение права частной собственности только в отношении распространенных, связанных с землей объектов – песок, гравий, пруд). Отделенные же от земли, они становятся объектами гражданского оборота как объекты движимого

имущества, и каких-либо специальных механизмов защита права частной собственности на эти объекты не возникает.

Наличие признанных индивидуальных интересов, порождающих необходимость ограничений в целях соблюдения прав других частных собственников, приводит в действие, как уже отмечалось, целый ряд гражданско-правовых институтов, поскольку их предназначение заключается в том, чтобы конкретные ограничения права частной собственности позволяли соблюсти интересы третьего лица: исполнение гражданско-правовых обязательств, например, может быть обеспечено с помощью института залога, члены семьи собственника жилого помещения имеют определенные права, не являясь частными собственниками той недвижимости, которую они используют для проживания и т.п., то есть, в целом, выстраивается баланс интересов разных субъектов частного права.

Так, очевидно, что государство заинтересовано в стабильном гражданском обороте, именно на этой основе нормы Гражданского кодекса Российской Федерации содержат положения о недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательств, именно поэтому урегулирован законодательно упомянутый механизм залога (возможность «изъять» имущество у частного собственника до исполнения им обязательства). Однако при этом нормы гражданского законодательства вполне допускают и особые ситуации (перечисленные в специальных законах), когда односторонний отказ от исполнения обязательств допустим. А в рассматриваемом случае обеспечения обязательства залогом есть целый ряд случаев, когда, несмотря на допущенное должником нарушение, обращение взыскания на предмет залога не допускается. Так, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации запрещают это в случае, если невыполнение обеспеченного залогом обязательства крайне незначительно, то есть размер требований залогодержателя явно несоразмерен стоимости заложенного имущества. Ст. 348 Гражданского кодекса Российской Федерации называет такие (совпадающие) условия: во-первых, сумма неисполненного обязательства составляет менее чем пять процентов от размера стоимости заложенного имущества по договору о залоге, и, во-вторых, период просрочки исполнения обязательства, обеспеченного залогом, составляет менее чем три месяца. При этом и должник, и являющийся третьим лицом залогодатель вправе прекратить в любое время до реализации предмета залога обращение на него взыскания и его

реализацию, исполнив обеспеченное залогом обязательство или ту его часть, исполнение которой просрочено. Соглашение, ограничивающее это право, ничтожно.

Определенные гарантии прав частного собственника содержит и порядок обращения взыскания на заложенное имущество. Так, взыскание на предмет залога может быть обращено только по решению суда в случаях, если предметом залога является жилое помещение, принадлежащее на праве собственности физическому лицу, или имущество, имеющее значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества и т.п. А если сумма, вырученная при реализации заложенного имущества, превышает размер обеспеченного залогом требования залогодержателя, разница возвращается частному собственнику, предоставившему имущество в залог.

Таким же образом урегулированы и иные гражданско-правовые институты, допускающие ограничения права частной собственности в индивидуальных интересах третьих лиц. Очевидно, что в целях сохранения баланса индивидуальных интересов законодательство (в этом случае, прежде всего, гражданское) содержит специальные механизмы, позволяющие гарантировать защиту права частной собственности от противоправных ограничений со стороны третьих лиц. Детально действие данных механизмов не изучается в настоящем исследовании, поскольку относится к предмету отрасли гражданского права, но, в общем, следует отметить, что законодатель в каждом конкретном случае соотносит общественную значимость интересов сторон и принимает решение в пользу того или другого индивидуального интереса.

Ограничения права частной собственности, возникающие в силу признания общественного (совпадающего с публичным) интереса, как правило, проявляются в установлении тех или иных административных требований к собственникам. И за соответствующие нарушения устанавливаются меры административной ответственности. Юридический механизм защиты права частной собственности от противоправных ограничений в этом случае находит свое выражение в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина – и это лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в надлежащем порядке. Лицо, привлекаемое к административной

ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением отдельных случаев (а именно, случаев совершения правонарушений в сфере благоустройства территории, или совершения их с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи). Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу этого лица. Кроме того, закон, смягчающий или отменяющий ответственность за правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило правонарушение до вступления такого закона в силу – и наоборот, закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Наконец, существенно (в десятки раз) различаются меры ответственности, применяемые к гражданам, должностным лицам и юридическим лицам. Так, несоблюдение экологических требований при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории, архитектурно-строительном проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов капитального строительства может повлечь наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

Общие ограничения права частной собственности, заключающиеся в позитивных требованиях о бремени содержания частной собственности и об использовании ее разумно и добросовестно, не имеют прямых форм защиты от противоправных ограничений, за исключением тех случаев, когда результатом их неисполнения становится причинение вреда третьим лицам, но в этом случае вступают в действие иные механизмы, связанные с наличием иных оснований ограничений права собственности: так, бесхозяйное содержание жилого помещения может привести к тому, что оно будет изъято у собственника и продано с публичных торгов. Собственно в

данной ситуации (принципиальной формулировки общего требования) весьма сложно представить и ситуацию, в которой данное общее ограничение станет чрезмерным. Нормы законодательства, как показывает практика, не основываются напрямую на изложенных принципах, и в действующих правовых актах не содержится запретов на отказ от соблюдения названных принципов: можно избавиться от собственности, уничтожить ее (с учетом указанных ограничений), можно «забыть» о ее существовании. Даже такие конституционно значимые объекты собственности как земля и природные ресурсы (находящиеся в частной собственности) могут годами содержаться в «бесхозяйном» состоянии и, несмотря на то, что в данном случае как раз существуют определенные нормы, требующие от собственника надлежащего обращения с данным особо ценным имуществом, на практике, какие-либо санкции за невыполнение этих требований не применяются.

Таким образом, представляется доказанным, что, в целом, конституционно-правовые процедурыформы права частной собственности соразмерны, адекватны тем целям, ради которых они вводятся. Поскольку их действие непосредственно связано с реализацией конституционного права человека на собственность, каждый из них содержит пределы реализации, позволяющие лицу, право частной собственности которого ограничивается, защищать свои интересы и отстаивать свои права в случае их нарушения. И применение любой из форм защиты права собственности от противоправных ограничений санкционировано государством и реализуется при необходимости с участием органов публичной власти государства.

§3.Конституционно-правовые процедуры ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности

В ст. 8 Конституции Российской Федерации помимо государственной, муниципальной и частной упоминаются и иные формы собственности. Очевидно, что под указанными «иными» формами понимаются как различные смешанные формы собственности, например, частно-государственная, частно-муниципальная и т.п., так и собственность субъектов, которые не могут быть однозначно отнесены ни к субъектам публичного, ни к субъектам частного права собственности: речь идет о разного рода общественных объединениях - профсоюзах, политических партиях, общественных организациях и т.д., а также о некоммерческих организациях, не имеющих членства, например, фонды или автономные некоммерческие организации.

В отношении смешанных форм собственности конституционно-правовой механизм ограничения права собственности действует следующим образом: государство, как правило, выявляет «доминирующую» долю (то есть устанавливает, кто из собственников владеет большей частью имущества или прав на него) и, в зависимости от этого, применяет либо механизм частноправового, либо механизм публично-правового регулирования собственности. При этом, как будет доказано ниже, доминирует режим частноправового регулирования собственности. Хотя наличие в общем составе собственности долей разных по природе собственников (а равно, наличие особых имущественных объектов, на которые должно распространяться прямое воздействие публичной власти), безусловно, в ряде случаев приводит к установлению исключений из общего порядка. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ (в ред. от 29 июня 2012 года) "Об электроэнергетике"[312] единая национальная (общероссийская) электрическая сеть представляет собой комплекс электрических сетей и иных объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики и обеспечивающих устойчивое снабжение электрической энергией потребителей, функционирование оптового рынка, а также параллельную

[312] Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177.

работу российской электроэнергетической системы и электроэнергетических систем иностранных государств.

В целях обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты прав и законных интересов юридических и физических лиц, обеспечения единства экономического пространства в сфере обращения электрической энергии **собственники или иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, ограничиваются в осуществлении своих прав** в части:

- права заключения договоров оказания услуг по передаче электрической энергии с использованием объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и определения условий этих договоров;
- использования (вывода из эксплуатации) указанных объектов без согласования с организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью.

Но данные ограничения прав собственников или иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства не могут применяться в целях изъятия у этих лиц доходов, получаемых в результате осуществления их прав. А введение других ограничений прав собственников, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, не допускается (если иное не установлено Федеральным законом об электроэнергетике).

Статья 8 названного Федерального закона устанавливает, что ограниченные (изъятые) права собственников, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, осуществляются специальной организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью. Эта организация является открытым акционерным обществом. Доля участия Российской Федерации в уставном капитале организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью составляет 75 процентов плюс одна голосующая акция. Особенности создания организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью определены Федеральным законом от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и

признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике".[313]

Таков принципиальный механизм ограничения прав собственников в смешанных формах собственности: все исключения из общего правового режима (которым является гражданско-правовой режим осуществления правомочий частного собственника, именно поэтому особенности конституционно-правового механизма ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности рассматриваются в рамках настоящего раздела) устанавливаются нормативными актами на основе прямого указания закона.

Несколько иной подход применяется в отношении механизма ограничения права собственности «общественных» субъектов. Деятельность данных субъектов права всегда является предметом специального законодательного регулирования, в рамках которого, как показывает практика, закрепляются и особенности режима владения, пользования и распоряжения имуществом. Так, нормы Федерального закона от 19 мая 1995 года №82-ФЗ "Об общественных объединениях"[314] (в настоящее время действует в редакции от 20 июля 2012 года) содержат целый ряд статей, посвященных собственности общественных объединений. Прежде всего, в ст. 30 определено, что общественное объединение, **являющееся юридическим лицом** (что еще раз доказывает применение в качестве общего гражданско-правового подхода), может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе. В собственности общественного объединения могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями. При этом федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с

[313] Собрание законодательства Российской Федерации.2003.№ 13. Ст. 1178.
[314] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

международными договорами Российской Федерации не могут находиться в собственности общественного объединения. Собственность общественного объединения охраняется законом.

Как видно, нормы содержат примерный и открытый перечень объектов имущества, которое может находиться в собственности общественного объединения. Только общее указание на обеспечение целей его деятельности может служить своего рода (весьма туманным, нечетким) ограничением права собственности данных общественных субъектов.

По мнению ряда исследователей, это означает, что «из ст. 8 Конституции Российской Федерации, ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые выделяют частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности, следует, что собственность общественных объединений относится к частной форме собственности».[315] Эта точка зрения представляется не вполне корректной: само выделение в нормах Конституции Российской Федерации «иных форм собственности» свидетельствует о более широком подходе законодателя. Наоборот, если бы нормы Конституции Российской Федерации содержали исчерпывающий перечень форм собственности: только частную, государственную и муниципальную – тогда, конечно, пришлось бы отнести данный вид собственности к частной. Однако, в существующей российской правовой действительности, при том, что за основу берется частноправовой подход к «общественной» собственности, частной собственностью она не является, частным лицом (лицами), даже его создателем (учредителем, членами и т.п.) она присвоена быть не может (в отличие, к примеру, от «обычных» юридических лиц – скажем, имущество ликвидируемого общества с ограниченной ответственностью после погашения всех долгов распределяется между его участниками пропорционально долям).

И, несмотря на наличие общего частноправового режима, применительно к данному виду собственности, существует и целый ряд исключений, особенностей, присущих именно данной форме собственности. Например, в соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об общественных объединениях» имущество общественного объединения формируется на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом. И в этом случае вовсе не применяется принцип равноправия

[315] См. Шашкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (постатейный) / подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2011 /СПС КонсультантПлюс.

частных собственников (например, вполне логичные для права частной собственности рассуждения типа «мое имущество – сам решаю, платить взнос или нет»). Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 18 декабря 2007 г. № 8993/07,[316] рассмотрев заявление Ассоциации кредитных союзов Алтая (ассоциация обратилась в с иском к кредитному потребительскому кооперативу о взыскании задолженности по уплате членских взносов) указал, что вполне законны требования, содержащиеся в уставе ассоциации о том, что в каждый член ассоциации **обязан** уплачивать вступительные и ежегодные, а также другие целевые взносы. Решение об утверждении размера ежегодных членских взносов и порядке их уплаты принято общим собранием членов ассоциации. На предшествующих этапах рассмотрения претензий ассоциации суды апелляционной и кассационной инстанций сочли, что внесение взносов членами ассоциации является делом добровольным: ни действующее законодательство, ни устав ассоциации не предусматривают права на принудительное взыскание с члена ассоциации взносов в случае его отказа от их внесения. Эти выводы судов апелляционной и кассационной инстанций, как указал ВАС Российской Федерации, ошибочны, поскольку в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"[317] одним из источников формирования имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах являются регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов). Такие поступления не квалифицированы в законе как добровольные, в отличие от другого источника формирования имущества - добровольных имущественных взносов и пожертвований. Порядок регулярных и единовременных поступлений определяется учредительными документами некоммерческой организации. Ссылаясь на добровольный характер взносов, суды не учли, что член ассоциации, добровольно вступая в нее, одновременно также добровольно принимает на себя обязанность признавать устав ассоциации, уплачивать все установленные ею взносы и в полном объеме выполнять другие обязательные для членов ассоциации требования. Следовательно, при вступлении в члены ассоциации кооператив добровольно принял на себя указанные обязательства. И при неуплате членом ассоциации членских взносов, последняя вправе обратиться в суд за

[316] Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008.№ 3
[317] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996.№ 3. Ст. 145.

защитой своих прав и законных интересов, гарантированной статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Еще одно исключение, являющееся, по сути, особой формой ограничения права собственности, - особый порядок приобретения имущества. Так, общественные объединения, создаваемые для решения политических задач, например, политические партии или объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов, только в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (в редакции от 1 декабря 2012 года) "О политических партиях"[318] и законодательством Российской Федерации о выборах. Так, Политическая партия и ее региональные отделения вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены, указан их источник. А целый ряд субъектов вообще не вправе направлять пожертвования политической партии - иностранные государства, иностранные юридические лица, иностранные граждане, международные организации и международные общественные движения и т.д. Если такие субъекты переводят пожертвование политической партии, последняя в течение месяца со дня их получения должна вернуть имущество жертвователям, а в случае невозможности возврата передать (перечислить) в доход Российской Федерации. То есть право на собственность применительно к политической партии ограничено – по сравнению с другими субъектами права.

Нарушения такого рода «субъектных ограничений» могут привести к приостановлению деятельности и, в конечном итоге, к ликвидации общественного объединения. В качестве примера может быть приведено Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2010 года № ГКПИ10-230.[319] Министерство юстиции Российской Федерации обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о ликвидации общероссийского общественного объединения "Федеральная национально-культурная автономия украинцев России", созданного в форме общественной организации, в связи с неоднократными и грубыми

[318] Собрание законодательства Российской Федерации.2001.№ 29. Ст. 2950.
[319] Архив Верховного Суда Российской Федерации.

нарушениями действующего законодательства Российской Федерации. Верховный Суд принял решение о ликвидации, и в качестве оснований такого решения, в том числе, указал, что общественное объединение не предоставляло в уполномоченные органы документы, содержащие отчет о ее деятельности, годовые бухгалтерские балансы, сведения о новом составе ее руководящих органов и сопредседателей, о расходовании денежных средств и использовании иного имущества. Ст. 44 Федерального закона "Об общественных объединениях" устанавливает, что основаниями для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются, в частности, неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов, неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Министерство юстиции Российской Федерации до обращения в Верховный Суд Российской Федерации приостановило деятельность данного общественного объединения: в силу ст. 43 Федерального закона "Об общественных объединениях" в случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Таким образом, режим права собственности общественных объединений отличается от правового режима частной собственности, и эти отличия проявляются, прежде всего, в наличии особого рода ограничений права собственности общественных объединений, установленных нормами действующего законодательства.

Хотя существуют и примеры другого рода: в отдельных случаях государство признает «дополнительные» (по сравнению с «обычным» правом частной собственности) права общественных структур на обладание имуществом. Пример такого рода - Федеральный закон от 26 сентября 1997

года № 125-ФЗ (в редакции от 1 июля 2011 года) "О свободе совести и о религиозных объединениях".[320] Согласно ст. 21 данного Федерального закона в собственности религиозных организаций могут находиться здания, земельные участки, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительского и иного назначения, предметы религиозного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры. При этом религиозные организации обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами, организациями или переданное религиозным организациям в собственность государством либо приобретенное иными способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации. Здесь мы видим полное совпадение прав данных объединений с правами частных собственников. Однако в соответствии с частью 3 ст. 21 Федерального закона возможна безвозмездная передача в собственность религиозным организациям культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения. И в развитие данных положений был принят специальный Федеральный закон от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности".

Особое внимание следует обратить на то, что передаче подлежат только особые объекты права собственности – так называемое «имущество религиозного назначения»; в этом плане, как видно, терминология двух федеральных законов – о передаче религиозным организациям имущества и о религиозных объединениях – различается: в последнем речь идет об имуществе «богослужебного назначения». Что означает данный термин (имущество «богослужебного назначения»), Федеральный закон, к сожалению, не поясняет. Понятие же «имущества религиозного назначения», напротив, четко определено: это недвижимое имущество (помещения, здания, строения, сооружения, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенное для осуществления и (или) обеспечения таких видов деятельности

[320] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

религиозных организаций, как совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведение молитвенных и религиозных собраний, обучение религии, профессиональное религиозное образование, монашеская жизнедеятельность, религиозное почитание (паломничество), в том числе здания для временного проживания паломников, а также движимое имущество религиозного назначения (предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметы, предназначенные для богослужений и иных религиозных целей). При этом согласно нормам ст. 3 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" государственное или муниципальное имущество религиозного назначения отчуждается из государственной или муниципальной собственности исключительно в собственность религиозных организаций.

При этом вполне возможна передача религиозным организациям объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (хотя, безусловно, с учетом требований сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации). При передаче такого объекта в собственность религиозной организации она принимает на себя являющиеся ограничениями права собственности на данный объект обязательства по содержанию объекта культурного наследия, по его сохранению (включая требования к порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ), требования к условиям доступа к нему граждан, иные обеспечивающие его сохранность требования. Объекты культурного наследия федерального значения передаются в собственность только так называемым централизованным религиозным организациям. Земельный участок, на котором расположено имущество религиозного назначения, также передается религиозной организации в собственность бесплатно в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации. Одновременно осуществляется и безвозмездная передача религиозным организациям государственного или муниципального имущества, не имеющего религиозного назначения, но предназначенного для обслуживания имущества религиозного назначения или образующего с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс.

Основанием для рассмотрения вопроса о передаче религиозной организации государственного или муниципального имущества является заявление религиозной организации (в произвольной форме), представленное в письменной форме в уполномоченный орган после согласования с вышестоящим руководящим органом (центром) религиозной организации. Если на дату подачи заявления религиозной организации соответствующее имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственному или муниципальному унитарному предприятию либо государственному или муниципальному учреждению либо на ином праве третьим лицам, копия заявления религиозной организации направляется ею в адрес указанных лиц. В заявлении излагается просьба о передаче имущества с указанием наименования имущества, его назначения, места нахождения, истории создания и использования, целей использования, вида права, на котором предлагается осуществить передачу такого имущества. К заявлению прилагаются документы, обосновывающие право религиозной организации на передачу ей имущества. Перечень и порядок выдачи этих документов устанавливаются Правительством Российской Федерации. В месячный срок со дня поступления заявления уполномоченный орган обязан рассмотреть такое заявление и по результатам рассмотрения принять решение о передаче государственного или муниципального имущества религиозного назначения религиозной организации. Срок передачи религиозной организации государственного или муниципального имущества не может превышать два года со дня принятия решения о передаче имущества.

Таким образом, как видно, интересы публичного собственника (государственного или муниципального) могут быть ограничены в интересах коллективного собственника – общественного (религиозного) объединения. Более того, как показывает практика, такого же рода ограничения могут быть, по сути, «переложены» и на частного собственника, прежде всего, в ситуациях, когда неясно, является ли тот или иной объект «имуществом религиозного назначения». Так, Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 24 ноября 2008 года по делу № А82-4775/2008-20[321] было частично признано не действующим решение Муниципалитета от 18 декабря 2006 года № 350 "О прогнозном плане (программе) приватизации муниципального

[321] Архив Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа.

имущества города Ярославля на 2007 год",[322] что привело невозможности передаче ряда имущественных объектов в частную собственность (путем приватизации). Стороной, получившей материальную выгоду от такого решения, стала православная религиозная организация "Ярославская Епархия Русской Православной Церкви". Именно она обратилась в Арбитражный суд Ярославской области с заявлением к Муниципалитету города Ярославля о частичном признании недействующим вышеназванного решения о приватизации муниципального имущества города Ярославля. И решениями арбитражных судов этот муниципальный правовой акт был признан недействующим по мотивам несоответствия Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (которым до вступления в силу Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности") регулировался соответствующий порядок. Обязательные условия безвозмездного отчуждения объектов религиозного назначения в собственность религиозных организаций были предусмотрены также законодательством о приватизации и положением о передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490.[323] Предметом спора стала так называемая домовая церковь, не относящаяся к объектам культурного наследия. Более того, на момент судебного спора данное имущество имело статус «нежилого встроенно-пристроенного помещения, ранее являвшегося домовой церковью». Домовая церковь предназначалась исключительно для узкого круга лиц, а не для молитвенных и религиозных собраний. Однако, как указало религиозное объединение, в соответствии с данными Государственного архива Ярославской области здание церкви "с таковой же колокольнею" было возведено в 1902 году на средства частного лица как отдельное строение, специально предназначенное для совершения и обеспечения богослужений; и до революции 1917 года использовалось

[322] Архив Муниципалитета г. Ярославля.

[323] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490 "О порядке передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, отнесенного к музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, либо документам Архивного фонда Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации.2001.№ 28. Ст. 2889.

исключительно по религиозному назначению. Поэтому с точки зрения религиозного объединения данная домовая церковь являлась объектом культурного наследия религиозного назначения, поэтому не могла быть приватизирована. Департамент культуры Ярославской области представил данные о том, что здание церкви было построено по указу Ярославской Духовной Консистории от 16 июня 1899 года № 4190; церковь была освящена 31 августа 1902 года; отправление богослужений в ней осуществлял священник, назначенный указом Ярославской Духовной Консистории от 28 апреля 1909 года № 4756. Таким образом, здание домовой церкви может рассматриваться как объект культурного наследия религиозного назначения, которое подлежит передаче в собственность только религиозным организациям. На этом основании арбитражный суд пришел к выводу, что домовая церковь является памятником религиозного назначения, и она может быть передана в собственность только религиозным организациям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Другой пример ограничения прав (всех других) собственников в интересах коллективного собственника – общественного (религиозного) объединения – часть 5 ст. 21 Федерального закона о свободе совести и религиозных объединениях, согласно которой на движимое и недвижимое имущество богослужебного назначения **не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов**. Перечень видов имущества богослужебного назначения, на которое не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов, устанавливается Правительством Российской Федерации по предложениям религиозных организаций.

Весьма любопытным является требование закона о том, что имущество религиозного назначения не может использоваться одновременно несколькими религиозными организациями (то есть вводится ограничение на приобретение собственности в силу особого обстоятельства: факта наличие двух или более субъектов, претендующих на собственность). Как представляется, связано это с тем, что федеральный законодатель не решился установить приоритет тех или иных религиозных общностей по получению имущества в собственность. А, между тем, споры подобного рода в отношении собственности нередко возникают между религиозными объединениями, и решаются они в судах, как правило, арбитражных. Так, в г. Новосибирске местная (городская) религиозная организация мусульман

Централизованной религиозной организации "Духовное управление мусульман Азиатской части России" обратилась в арбитражный суд Новосибирской области с заявлением к Департаменту имущества и земельных отношений администрации Новосибирской области о признании недействительным решения руководителя Департамента имущества и земельных отношений администрации Новосибирской области № 45-02 от 14 января 2005 года и признании права пользования зданием мечети. Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа вынес по данному делу Постановление от 26 февраля 2007 года № Ф04-864/2007(31579-А45-36),[324] в котором отметил, что суды предыдущих (первой и кассационной инстанции) признали за данной религиозной организацией право пользования зданием мечети в городе Новосибирске, что вызвало возражения другой религиозной организации: местной мусульманской религиозной организации – отделения Духовного управления мусульман Сибири (Омского Муфтията). Последняя потребовала отменить данное право пользования, поскольку спорное здание мечети было передано в безвозмездное пользование Омскому Муфтияту постановлением мэрии города Новосибирска № 618 от 23 мая 1994 года во исполнение распоряжения администрации Новосибирской области № 15-р от 18 января 1994 года. Омский Муфтият требовал признать его правопреемство по отношению к (возникшей еще до революции) Новосибирской религиозной общине мусульман.

Суды в этой ситуации пришли к выводу, что в городе Новосибирске фактически существует две (равноправные) мусульманские общины: местная религиозная организация мусульман города Новосибирска централизованной религиозной организации "Духовное управление мусульман Азиатской части России" и местная мусульманская религиозная организация Новосибирской области Духовного управления мусульман Сибири (Омский Муфтият). Изучив хронологию их создания и время регистрации, суд решил, что здание мечети было передано именно Новосибирской религиозной общине мусульман (еще до революции 1917 года), а вновь созданные (в 1990-е годы) религиозные организации не в состоянии доказать своего правопреемства по отношению к ней. В связи с этим передача мечети в 1994 году новой мусульманской религиозной организации на территории города

[324] Архив ФАС Западно-Сибирского округа.

Новосибирска, а также заключение с ней договора о сохранности и использования здания мечети была противоправной.

Фактически на момент суда в здании мечети находится местная религиозная организация мусульман города Новосибирска централизованной религиозной организации "Духовное управление мусульман Азиатской части России", которая пользуется указанным зданием, являющимся историческим памятником и несет затраты по его содержанию. Омский же Муфтият был расположен в другом здании в течение длительного времени. Суд признал данное обстоятельство в качестве подтверждающего недействительность заключения с Омским Муфтиятом договора о сохранности и использовании здания мечети.

Анализируя данные обстоятельства, суд решил, что документально подтверждено право публичной (государственной) собственности на спорное здание мечети Новосибирской области, подтвержден и факт передачи мечети в безвозмездное бессрочное пользование мусульманской организации согласно распоряжению администрации Новосибирской области № 15-р от 18 января 1994 года для проведения богослужений и религиозных обрядов, во исполнение статьи 21 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях". Использование мечети местной религиозной организацией "Духовное управление мусульман Азиатской части России" в такой ситуации является совершенно законным.

Таким образом, как видно, суды пытаются на основе принципов частного права (норм Гражданского кодекса Российской Федерации, процессуальных норм АПК Российской Федерации) найти баланс между интересами публичного собственника (состоящими в обеспечении сохранности памятника истории и культуры) и интересами религиозных объединений, каждое из которых хотело бы получить соответствующий объект в собственность (которая по форме являлась бы общественной). Однако наличие двух или нескольких таких «претендентов» на публичную собственность приводит, как показывает рассмотренная практика, к тому, что имущество остается в публичной собственности, а религиозные структуры могут рассчитывать лишь на получение отдельных (и неисключительных) правомочий (например, по использованию данного имущества).

Помимо собственно Российской Федерации ее субъекты также вправе законодательно урегулировать возможность передачи публичной собственности в собственность общественного объединения. В качестве

примера можно привести Закон Московской области от 24 апреля 2002 года № 25/2002-ОЗ (в настоящее время действует в редакции от 20 октября 2010 года) "О порядке и условиях передачи собственности Московской области религиозным организациям".[325] Согласно ст. 2 данного нормативного правового акта имущество религиозного назначения может передаваться религиозным организациям безвозмездно в собственность для использования в функциональных целях согласно его исторической принадлежности. По нашему мнению, нормы такого рода вводят самостоятельные основания приобретения права собственности на государственное или муниципальное имущество, прямо не предусмотренное нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. И правомерность регулирования такого рода отношений на уровне субъектов Российской Федерации вызывает определенные вопросы: как известно, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство относится к сфере исключительного ведения Российской Федерации. Это означает, что субъекты Российской Федерации не вправе регулировать своими нормативными актами соответствующие отношения (в отсутствие прямого указания федерального закона). И федеральный закон о свободе совести таких возможностей им не предоставляет. Тем не менее, приведенный пример регионального закона – далеко не единичный: многие другие субъекты Российской Федерации также безвозмездно передают свою публичную собственность религиозным объединениям. И такой подход не вызывает протестов федеральных органов государственной власти.

Причина этого, по нашему мнению, заключается в том, что отношения такого типа вовсе не являются гражданско-правовыми, они по своей природе носят комплексный характер, сочетая гражданско-правовое начало (в рамках которого субъект Российской Федерации выступает не как регулятор отношений, но как собственник, то есть субъект, распоряжающийся собственным имуществом) с конституционно-правовым и административно-правовым. Именно последние названные сферы общественных отношений дают возможность субъекту Российской Федерации осуществлять управление своей публичной собственностью и законодательно определять порядок ее перехода в собственность общественного (в рассматриваемом случае – религиозного) объединения. Более того, характер передачи имущества религиозного назначения федеральный законодатель определил

[325] Вестник Московской областной Думы.2002. № 7.

четко: безвозмездность такой передачи прямо установлена нормами федеральных законов, региональный законодатель не вправе применять какой-либо другой подход при регулировании данного вопроса.

Еще один принципиальный момент, связанный с ограничением права (в данном случае – публичной) собственности, доказывающий факт наличия конституционно-правовых и административно-правовых отношений в данной сфере, связан с тем, что передача имущества возможна исключительно на основании решения уполномоченного органа. Никакие другие (существующие для разрешения споров в сфере частного права) органы публичной власти не вправе принимать решение по данному вопросу. Например, судебным решением передать публичную собственность религиозной организации невозможно, что подтверждает сложившаяся судебная практика. Так, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в Постановлении от 19 января 2004 года по делу № А12-707/03-С8[326] рассмотрел заявление Волгоградской Епархии Русской Православной Церкви к Министерству имущественных отношений Российской Федерации и Комитету по управлению государственным имуществом администрации Волгоградской области в связи с требованием церкви признать незаконным бездействия государственных органов и обязании их передать в собственность Волгоградской Епархии Русской Православной Церкви здания монастыря, расположенные в г. Волгограде. Суд установил, что в г. Царицыне (ныне г. Волгоград) на пересечении улиц, называемых в настоящее время проспект им. Маршала Жукова и улица им. Маршала Рокоссовского, был возведен Свято-Духов монастырь. По решению Исполнительного комитета Сталинградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 ноября 1957 года № 23/692 "О разборке здания бывшего Иллиодорова монастыря", учитывая ветхость зданий, неудовлетворительную планировку помещений, наличие под фундаментами подземных ходов, назначение и конструкция которых неизвестны, было решено здания монастыря разобрать, на их месте осуществить строительство нового здания.

Место Свято-Духова монастыря было отнесено Министерством культуры Российской Федерации к памятникам истории и культуры. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 14 марта 1996 года № 378 за федеральными органами исполнительной власти была закреплена обязанность оказывать помощь верующим в восстановлении культовых

[326] Архив Федерального арбитражного суда Поволжского округа.

зданий, возврате имущества, изъятого из церквей, других культовых учреждений. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490 было утверждено Положение о передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения. Волгоградская Епархия Русской Православной Церкви с 1995 г. постоянно обращалась в Госкомимущество Российской Федерации и в Минимущество Российской Федерации с просьбой передать сохранившееся имущество религиозного назначения, однако данные обращения отклонялись, в том числе, и в связи с тем, что часть нежилых помещений, на которые претендовала церковь, находилась в частной собственности. И суд в итоговом решении поддержал данную позицию органов публичной власти.

Другой пример: в соответствии с частью 1 ст. 50 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 12 ноября 2012 года) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"[327] объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия отчуждению из государственной собственности не подлежат ни при каких обстоятельствах. И практика работы судебных органов свидетельствует о приоритете приведенной нормы перед нормами законодательства о передаче публичной собственности в собственность религиозных организаций. Так, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа Постановлением от 21 декабря 2006 года № Ф08-6176/2006[328] отказал в удовлетворении заявления религиозной организации "Армянская Апостольская Кладбищенская Церковь "Сурб Карапет", которая обратилась с требованием к Ростовской квартирно-эксплуатационной части Северо-Кавказского военного округа Министерства обороны Российской Федерации о признании за ней права собственности на комплекс церковной застройки в г. Ростове-на-Дону. Данные постройки образуют единый комплекс, являющийся объектом культурного наследия регионального значения, памятником истории и культуры. Часть мемориального комплекса находится в оперативном управлении

[327] Собрание законодательства Российской Федерации.2002.№ 26.Ст. 2519.
[328] Архив Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа.

Минобороны без законных оснований, так как доказательств муниципализации объекта либо права федеральной собственности на него не существует. Разрозненность комплекса и наличие разных пользователей создают угрозу сохранности памятника. Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, сославшись на вышеприведенную норму о том, что особо ценные объекты культурного наследия, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники отчуждению из государственной собственности не подлежат, указал также, что в соответствии с приложением № 1 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" объекты историко-культурного наследия относятся исключительно к федеральной собственности. В связи с этим предположение об отсутствии доказательств включения комплекса церковной застройки в списки федеральной собственности либо собственности Ростовской области не имеет правового значения. Вообще, в отношении имущества религиозного назначения, в том числе, являющегося объектом историко-культурного наследия, установлены специальные основания, возникающие из совокупности юридически значимых действий (обращение религиозной организации в компетентный орган с письменным заявлением, согласование вопроса с государственным органом охраны памятников истории и культуры, решение Правительства Российской Федерации). Выполнение этих действий заинтересованным лицом и государственными органами обеспечивает соблюдение баланса публичных интересов и интересов соответствующей религиозной организации, позволяет установить возможность сохранения имущества религиозного назначения и памятников историко-культурного наследия при передаче их религиозной организации. В связи с этим, указал арбитражный суд, заявленное религиозной организацией в обход указанного порядка требование не может быть удовлетворено ввиду отсутствия законных оснований для признания права собственности.

Понятие публичной собственности охватывает не только собственность государственную, но также и собственность муниципальную. Таким образом, муниципальные образования также вправе безвозмездно отчуждать свое

имущество, передавая его религиозным объединениям. В качестве примера может быть приведено Решение Екатеринбургской городской Думы от 20 декабря 2011 года № 86/51 "Об утверждении Положения "О порядке передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в собственности муниципального образования "город Екатеринбург".[329] Положение, утвержденное данным решением, было разработано в соответствии с вышеназванными Федеральными законами "О свободе совести и о религиозных объединениях" и "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 325 "О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи"[330] и установило порядок подготовки и принятия решений о передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в собственности муниципального образования город Екатеринбург. Положением (дублируя нормы федеральных законов) предусматривается, что муниципальное имущество безвозмездно передается религиозной организации в собственность или в безвозмездное пользование на определенный по согласованию с религиозной организацией срок. Религиозное назначение муниципального имущества определяется в соответствии с Федеральным законом. Основанием для оформления договора о передаче в собственность религиозной организации имущества является постановление Администрации города Екатеринбурга. Муниципальное имущество передается на основании договора.

Для получения этого имущества религиозная организация должна направить специальное заявление, а также документы, обосновывающие право на передачу муниципального имущества. Перечень документов, обосновывающих право религиозной организации муниципальное имущество заимствован из названного Постановления Правительства Российской Федерации "О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения,

[329] Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2011.№ 224. С. 3.
[330] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 18.Ст. 2651.

находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи".

Органы местного самоуправления публикуют (в сети «Интернет») заявление религиозной организации, проверяют документы и удостоверяются в том, что:

- объект, просьба о передаче которого была заявлена религиозной организацией, находится в собственности муниципального образования;
- объект является имуществом религиозного назначения либо предназначен для обслуживания имущества религиозного назначения или образует с таким имуществом монастырский, храмовый или иной культовый комплекс и может быть передан религиозной организации как объект религиозного назначения;
- объект не находится в безвозмездном пользовании другой религиозной организации;
- объект не включен в перечень имущества, предназначенного для оказания имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства;
- объект не включен в перечень имущества, предназначенного для оказания имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;
- объект является отдельно стоящим зданием, строением, сооружением;
- объект не подлежит передаче в государственную собственность Российской Федерации, государственную собственность Свердловской области или в собственность другого муниципального образования.

Также необходимо, чтобы в отношении передаваемого объекта отсутствовали вступившее в силу решение суда, предусматривающее иной порядок распоряжения данным объектом и установленные федеральными законами ограничения по его отчуждению из собственности муниципального образования.

Муниципальный правовой акт содержит и ряд требований в отношении религиозной организации. В частности, она должна быть зарегистрирована на территории Российской Федерации. Цель использования имущества, заявленная религиозной организацией, должна соответствовать целям деятельности, предусмотренным уставом данной религиозной организации.

По итогам рассмотрения заявления – для этого установлен месячный срок – и при наличии достаточных оснований, органы местного

самоуправления принимают решение о передаче муниципального имущества в собственность религиозной организации и о включении имущества в план передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, либо об отказе в рассмотрении заявления религиозной организации.

В случае несогласия религиозной организации или иных субъектов с принятым решением создается специальная комиссия по урегулированию разногласий. Комиссия рассматривает заявления и жалобы граждан и организаций о нарушениях их прав или законных интересов в связи с принятием решения о передаче религиозной организации муниципального имущества, а также жалобы религиозных организаций на действия (бездействие) органов Администрации города Екатеринбурга при рассмотрении заявления религиозной организации. В комиссию на паритетных началах входят депутаты представительного органа муниципального образования – Екатеринбургской городской Думы – и исполнительно-распорядительного органа – Администрации города Екатеринбурга.

Однако переход публичной собственности в собственность религиозной организации вовсе не означает прекращения действия общих ограничений права собственности, рассмотренных в предыдущих разделах исследования. В частности, в отношении приобретенного имущества действует в полной мере принцип запрета на злоупотребление правами на имущество, например, запрет на действия с ним, имеющие намерение причинить вред другому лицу. Более того, поскольку в большинстве своем передаваемое имущество относится к числу памятников истории и культуры крайне важны и позитивные ограничения права собственника – в частности, требование нести бремя содержания собственности надлежащим образом. Следует указать и на конституционную обязанность, содержащуюся в части 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации: каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Между тем, нередки случаи, когда в результате ненадлежащих действий новых собственников переданное имущество уничтожалось или повреждалось: «В Борисоглебском монастыре в Дмитрове снесена крепостная башня XVII века. Сгорела деревянная церковь 1757 года в чеховском Мелихове под Москвой. Отопление Троицкого собора в Пскове нанесло вред уникальному резному иконостасу. В Новгороде Великом снесен

переданный епархии памятник архитектуры - дом Передольского. Наконец, в сентябре 2002 года в костромском Ипатьевском монастыре сгорела находившаяся на территории, контролируемой монашеской общиной, деревянная церковь из села Спас-Вежи».[331]

В связи с этим совершенно справедливо требование о том, что религиозная организация – собственник памятника истории или культуры – должна не только нести бремя содержания принадлежащего ей имущества в «обычном», гражданско-правовом понимании этого термина, но и (исходя из конституционных предписаний) предпринимать активные действия, направленные на сохранение и охрану объектов ее собственности. Содержание данных действий, как представляется, должно сводиться к следующему. Во-первых, религиозная организация должна обеспечивать необходимое финансирование объекта, связанное с поддержанием его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии, в том числе, направленное на его консервацию, реставрацию, воссоздание, ремонт, приспособление объекта для использования большими группами лиц.

Во-вторых, незамедлительно извещать органы охраны объектов культурного наследия обо всех повреждениях, авариях, иных действиях или событиях, причинивших ущерб объекту и его территории или угрожающих причинением такого ущерба. В-третьих, принимать меры для предотвращения дальнейшего разрушения, а также проводить необходимые работы по сохранению или восстановлению объекта. В-четвертых, религиозной организации должно быть запрещено своего рода «нецелевое» использование преданной собственности (включая земельный участок): например, для хранения взрывчатых и огнеопасных материалов, материалов, загрязняющих интерьер объекта культурного наследия или оказывающих вредное воздействие на объект собственности и т.п. В-пятых, на религиозную организацию должна быть возложена обязанность своевременно проводить работы по благоустройству территории, а в предусмотренных законом случаях – обеспечивать гражданам беспрепятственный доступ к объекту. Таким образом, можно выделить целый ряд ограничений собственника – общественного объединения, связанных с передачей ему собственность имущества, ранее находившего в публичной собственности.

[331] Бирюкова Т.А., Сикачев М.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

Исходя из изложенного, представляется также вполне справедливым вывод о необходимости особого контроля за сохранением и использованием такого рода объектов собственности общественных объединений. Этот контроль должен носить как государственный, так и общественный характер. Государственный контроль в такого рода случаях предусмотрен пунктом 5.4.10 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590 "О Министерстве культуры Российской Федерации",[332] и он, как показывает практика, реализуется достаточно эффективно. А вот общественный контроль в данной сфере, следует признать, не развит в необходимой степени. Как представляется, наиболее правильной формой общественного контроля за религиозными организациями – собственниками мог бы стать контроль со стороны местных общественных палат. Такая общественная палата могла бы осуществлять обсуждение широкого круга общественно значимых проблем, в том числе, касающихся вопросов использования собственности общественных объединений, в том числе, и религиозных объединений, и могла бы вносить предложения по их решению в органы государственной власти и местного самоуправления. Общественным палатам в этой сфере следует рекомендовать:

– проводить общественную экспертизу содержания объектов собственности религиозных организаций;

– обеспечивать взаимодействие между общественными и религиозными объединениями и населением, а также другими институтами гражданского общества;

– обеспечивать общественное согласие при решении вопросов использования (доступа) к такой собственности – это особенно актуально в ситуациях, когда на один и тот же объект собственности претендует несколько религиозных объединений;

– привлечение населения к решению вопросов сохранения ценной собственности – объектов культурного наследия;

– направление рекомендаций органам государственной власти, местного самоуправления, религиозным объединениям.

В состав такой общественной палаты могут входить жители муниципального образования, являющиеся известными общественными деятелями или представителями политических партий, а также

[332] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 31, Ст. 4758.

общественных, религиозных, профессиональных, научных, творческих и иных объединений и союзов.

В отношении религиозных организаций и других общественных объединений применяются специальные правила в отношении их собственности после прекращения их существования (ликвидации). Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество направляется в соответствии с учредительными документами некоммерческой организации на цели, в интересах которых такая организация была создана или на благотворительные цели. В случае же, если использование имущества такой организации в соответствии с ее учредительными документами не представляется возможным, оно обращается в доход государства.

Весьма специфический субъект, право собственности которого (и его ограничения) связаны и с его общественной природой, с одной стороны, и с его особым статусом – с другой стороны – казачьи объединения.

Казачьи общества возникли (точнее сказать – вновь были созданы) с момента принятия Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-I "О реабилитации репрессированных народов"[333] и Указа Президента России от 15 июня 1992 года № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества».[334]В настоящее время правовая политика деятельности казачьих обществ определяется Федеральным законом от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества".[335]

В некоммерческих организациях такого типа вводится дополнительное ограничение права собственности – целевой характер его использования, который обусловлен их специальной (целевой) правоспособностью.Как следует из пункта 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов

[333] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18. Ст. 572.

[334] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.1992.№ 25. Ст. 1429.

[335] Собрание законодательства Российской Федерации. 2005.№ 50.Ст. 5245.

граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.Целевой характер использования собственности, а также введение специального правового механизма исключающего сохранение каких-либо прав на собственность некоммерческих организаций у ее «создателей» позволяет создать дополнительные гарантии достижения целей ее создания и обеспечить понуждение организации к осуществлению общественно значимых функций.

Одной из форм некоммерческих организаций выступают «казачьи общества», и реализация определенных их создателями целевых задач позволяет не только формировать состав собственности, но и обеспечивать социальный характер ее использования.

В 56 субъектах Российской Федерации были приняты специальные законодательные акты о казачестве, в частности, в Краснодарском крае были приняты: Закон Краснодарского края от 9 октября 1995 года № 15-КЗ "О реабилитации кубанского казачества"[336] и Закон Краснодарского края от 5 октября 2002 года № 539-КЗ «О привлечении к государственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска».[337] В других субъектах Российской Федерациидействуют Закон Приморского края от 27 ноября 1997 года № 103-КЗ "О казачестве в Приморском крае",[338] Закон Волгоградской области от 26 мая 2000 года № 404-ОД "О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области"[339] и другие.

«Казачьи общества» - это формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества. Казачьи общества могут создаваться в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ, члены которых в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

[336] Кубанские новости от 17 октября 1995 года, № 189.
[337] Архив Администрации Краснодарского края.
[338] Архив Администрации Приморского края.
[339] Архив Администрации Волгоградской области.

Отношения собственности казачьих обществ регулируются в порядке, установленном Федеральным законом Российской Федерации «О некоммерческих организациях», согласно которому казачье общество может иметь в собственности или в оперативном управлении любое не исключенное из оборота имущество, в том числе имущественные права. Имущество, переданное казачьему обществу его членами, а также имущество, приобретенное за счет доходов от его деятельности, является собственностью казачьего общества.

Дополнительным пределом реализации права собственности казачьих обществ выступают цели их создания: развитие традиционных ценностей казачества и охрана общественного порядка.Целевой механизм использования собственности является необходимым пределом не только использования уже принадлежащей обществу собственности, но и создания условий ее воспроизводства (формирования). Ст. 31 Федерального закона Российской Федерации «О некоммерческих организациях» определяет, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в приоритетном порядке оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям.В соответствии с Постановлением Законодательного собрания Краснодарского края от 23 марта 2011 года № 2493-П «Об утверждении концепции государственной политики Краснодарского края в отношении Кубанского казачества»,[340] казачьи общества на основе договоров (соглашений) оказывают содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий и решении вопросов местного значения, в том числе: в охране общественного порядка, борьбе с распространением наркотических средств и психотропных веществ и наркоманией, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране государственной границы Российской Федерации, противодействии терроризму; в реализации мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, гражданской обороне, природоохранной деятельности; в охране объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, объектов обеспечения жизнедеятельности населения; в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, военно-патриотическом

[340] Архив Законодательного собрания Краснодарского края.

воспитании призывников, их подготовке к военной службе и вневойсковой подготовке членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе.

Закон Краснодарского края от 13 марта 2000 года № 547-КЗ «О дополнительных мерах социальной защиты членов казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества, привлекаемых к несению государственной и иной службы в Краснодарском крае»[341] установил условия и объем социальной поддержки указанной категории лиц, в случае причинения вреда их жизни и здоровью.В случае причинения члену казачьего общества телесного повреждения или иного вреда здоровью, в связи с исполнением им обязанностей по несению государственной и иной службы, сумма выплат из краевого бюджета составляет от 100 тысяч рублей до 1 миллиона рублей, а объем дополнительных компенсаций устанавливается органами местного самоуправления. С 2008 года в Краснодарском крае действуют краевые целевые программы поддержки и развития казачьих обществ, входящих в состав Кубанского казачьего войска и создающих материальную основу их социально направленной деятельности. За период с 2008 по 2013 годы общий объем финансирования программы составил 1 106 188, 8 тысяч рублей.

Таким образом, можно констатировать, что целевое использование собственности может выступать отдельным видом самоограничения права; создает условия для выполнения социальной функции собственности и выступает гарантом ее последующего формирования.

Федеральный закон об общественных объединениях также устанавливает, что собственность общественного объединения охраняется законом. Однако каких-либо специальных механизмов (по сравнению с правом частной собственности) для защиты права собственности общественных объединений действующим законодательством не предусмотрено. Применяются как общие гражданско-правовые механизмы, в частности, установленные нормами ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, где перечислены способы защиты гражданских прав, такие как признание права, восстановление положения, существовавшего до нарушения права и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, самозащита права, возмещение убытков и т.п. Более подробно данные вопросы урегулированы в главе 20 Гражданского кодекса

[341] Архив Законодательного собрания Краснодарского края.

Российской Федерации, посвященной защите права собственности и других вещных прав.

Меры административной ответственности за совершение правонарушений против права собственности вообще, то есть, в том числе, и общественных объединений предусмотрены главой 7 КоАП Российской Федерации, посвященной административным правонарушениям в области охраны собственности. Так, в ст. 7.17 КоАП Российской Федерации предусмотрена административная ответственность за уничтожение или повреждение имущества.

Наконец, меры уголовной ответственности применяются в случае совершения преступлений против права собственности. Целый ряд статей Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает ответственность за такие преступления как кража, мошенничество, присвоение или растрата, причинение ущерба и т.п. (статьи 158-168 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Общий порядок защиты права собственности общественных объединений, как представляется, подтверждает вывод о том, что конституционно-правовой механизм ограничения права непубличных форм собственности построен по аналогии с режимом частноправового регулирования собственности «иных форм», то есть не относящихся к государственной, муниципальной или частной, но при этом существует и целый ряд исключений из этого «общего режима», не позволяющих отождествить конституционно-правовой механизм ограничения права непубличных форм собственности и конституционно-правовой механизм ограничения права частной собственности.

Глава 4.Ограничения права публичной собственности

§1. Конституционно-правовоймеханизм ограничения права государственной собственности

Ограничения права государственной собственности связаны, с одной стороны, с тем, что государственная власть осуществляется на разных уровнях, а владение собственностью публичными структурами должно носить целевой характер и соответствовать тем целям и задачам, ради которых созданы и функционируют соответствующие структуры публичной власти. С другой стороны, в ряде случаев публичная власть (ее органы) должна выступать в качестве участника гражданского оборота, то есть на уровне, где базовым является принцип равноправия участников. Однако проблема состоит в том, что по природе своей (в силу присущих регулятивных функций, наличия механизма принуждения и т.п.) с государством не в состоянии конкурировать ни один субъект частного права. В силу этого необходимы особые ограничения права собственности, которые бы либо «уравняли» права публичных собственников с иными собственниками, либо вообще ограничили бы государство в возможности приобретения и использования той или иной собственности.

В отношении уровней государственной власти (и корреспондирующих прав на обладание собственностью) подход к ограничениям права собственности, несомненно, вытекает из принципа государственной суверенитета.

Суверенитет, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении 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",[342] предполагает верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак **Российской Федерации как государства**, характеризующий ее конституционно - правовой статус.

[342] Собрание законодательства Российской Федерации.2000.№ 25. Ст. 2728.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Безусловно, суверенитет в таком его понимании должен опираться на ресурсы, на экономический базис, поэтому, хотя бы потенциально, государство должно иметь доступ к любым ресурсам, находящимся на его территории. В связи с этим любые ограничения права государственной собственности Российской Федерации не могут быть абсолютными. Но тем не менее общее определение целевого предназначения государственной собственности, иначе говоря, определение тех целей и задач, ради которых государство приобретает собственность и пользуется ей, безусловно, необходимо, и это было сделано в упоминавшемся Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). Согласно части 11 ст. 154 Федерального закона в федеральной собственности может находиться:

- имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус этих органов, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, отнесенных решениями Правительства Российской Федерации к предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти;

- имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утверждаемым

Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации;

- имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих Российской Федерации, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений.

Как видно, перечень сформулирован в весьма общем виде и, по сути, носит открытый характер, хотя и может конкретизироваться подзаконными актами, издаваемыми Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Совершенно иное регулирование института публичной собственности применяется на уровне субъектов Российской Федерации. Нормы Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 25 декабря 2012 года) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" содержат специальную статью 26.11 о собственности субъекта Российской Федерации. Данная статья появилась в законе в 2003 году как результат проводимых в то время административной, муниципальной и ряда других реформ (не завершенных вплоть до сегодняшнего дня). Одним из ключевых положений этих реформ стал принцип «деньги следуют за полномочиями», то есть было решено определить исчерпывающий круг дел (предметов ведения) всех уровней власти, определить исчерпывающий перечень полномочий, необходимых для реализации данных предметов ведения, а затем распределить (перераспределить) все доходные источники и материальные ресурсы в соответствии с потребностями органов публичной власти (теми затратами, которые необходимо нести на реализацию функций). Для Российской Федерации, тем не менее, в силу вышеописанного принципа государственного суверенитета, данный перечень остался открытым, а вот применительно к субъектам Российской Федерации появились нормы, исчерпывающим образом определяющие виды объектов регионального имущества.

Так, упомянутые нормы ст. 26.11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определили, что в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, по предметам ведения Российской Федерации (в случае их делегирования с федерального уровня) и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (разграниченные полномочия), а также имущество, необходимое для участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения (по принципу добровольного содействия в реализации полномочий). Кроме того, в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

При этом перечень видов имущества субъекта Российской Федерации, которые могут находиться в его собственности в связи с необходимостью осуществления полномочий по предметам совместного ведения, определен пообъектно – в виде конкретного перечня (например, имущество, необходимое для материально-технического обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, включая нежилые помещения для размещения указанных органов и учреждений; архивные фонды и иное имущество, необходимое для их хранения; имущество, включая защитные сооружения, необходимое для предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; имущество, необходимое для содержания и обеспечения

охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения; автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения, в том числе имущество, необходимое для их обслуживания и т.д.).

Такой подход законодателя, с одной стороны, может быть объяснен уже упомянутой целевой правоспособностью субъектов публичной власти, то есть, тем обстоятельством, что все органы публичной власти в совокупности своей (хотя и в сочетании с рядом форм прямой демократии) эту власть осуществляющие создаются ради решения конкретных задач. Задачи эти трансформируются в их полномочия, набор которых ограничен и именно для реализации которых требуется некий (ограниченный) набор ресурсов. Вне пределов соответствующих полномочий и предметов ведения не существует какого-либо пространства для деятельности публичной власти и потому перечень видов имущества также является ограниченным.

С другой стороны, если мы признаем применимость такого подхода, не вполне ясно, почему распространяем его исключительно на один из уровней публичной власти, а именно на государственную власть субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне, как уже было отмечено, определены лишь пределы (самые общие границы) деятельности федеральной власти, иэто дает ей практически неограниченную возможность приобретения собственности.На уровне муниципальных образований аналогичный перечень – по уровням местного самоуправления – содержался в нормах Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".Однако в настоящее время такой перечень, хотя по-прежнему и содержится в Федеральном законе, по сути, является открытым.В положения данного закона, регулирующие вопросы собственности муниципальных образований, включены нормы о том, в муниципальной собственности может находиться и любое иное имущество (помимо содержащегося в перечнях), которое органы местного самоуправления сочтут необходимым для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. И только на уровне субъектов Российской Федерации – для вопросов совместного ведения – этот перечень «закрыт».

Таким образом, в настоящий момент, как представляется, на уровне субъектов Российской Федерации существуют существенные ограничения права собственности, не соответствующие положениям ст. 8 Конституции о

признании и равной защите всех форм собственности. Более того, само регулирование вопросов собственности субъекта Российской Федерации носит противоречивый и запутанный характер. Так, в соответствии с частью 1 ст. 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2012 года) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в собственности субъекта Российской Федерации может находиться «имущество, необходимое для осуществления полномочий, указанных в статьях 26.2, 26.3, 26.3.1 настоящего Федерального закона». Однако ст. 26.2 называется «Финансовое обеспечение осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации», статья 26.3 – «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» и только статья 26.3.1 – «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения». Такой подход серьезно осложняет правоприменение, поскольку набор полномочий субъектов Российской Федерации не урегулирован в принципе, а общую совокупность предметов ведения приходится «собирать» из статей об их финансовом обеспечении.

Законность, более того, конституционность такого рода решений федерального законодателя вызвала сомнения целого ряда субъектов Российской Федерации. В частности, Правительство Самарской области обратилось в Конституционный Суд Конституции Российской Федерации с требованием признать статью 1 Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) в части, устанавливающей перечни видов имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Данные нормы ограничивают право субъектов Российской Федерации иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов, и, тем самым, ставят, по существу, частную форму собственности в доминирующее положение по отношению к публичным формам собственности, ограничивают тем самым гарантированные Конституцией Российской Федерации права собственников (субъектов Российской Федерации) по владению, пользованию и распоряжению имуществом. При этом также, как было отмечено, в заявлении, нарушаются основы конституционного строя Российской Федерации, такие как свобода экономической деятельности и равная защита всех форм собственности; кроме того, поскольку вопросы управления и распоряжения собственностью субъектов Российской Федерации находятся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти такие вопросы регулировать не могут.

Конституционный Суд Российской Федерации данные требования отклонил[343], указав, что федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, учитывает природу и цели Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как публичных образований, предназначение которых - осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина - что еще раз, с нашей точки зрения, подтверждает тезис о целевой правосубъектности публичной власти.

Руководствуясь этим критерием, федеральный законодатель не только распределяет полномочия между уровнями государственной власти, но и устанавливает применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов

[343] См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. №2. 2007.

Российской Федерации, которые в отношениях, основанных на властном подчинении, выступают в качестве обладающих государственной атрибутикой носителей власти, а в гражданско-правовых отношениях выступают на равных началах с иными участниками этих отношений. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, Российская Федерация и субъекты Российской Федерации участвуют в гражданско-правовых отношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права - граждан и юридических лиц.

В силу правовой позиции (проанализированной в параграфе 1 главы 2 настоящего исследования), сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 июня 2006 года №8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, право собственности субъектов Российской Федерации **может быть ограничено федеральным законом** как нормативным правовым актом общего действия, принимаемым в сфере совместного ведения и определяющим конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следовательно, при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральный законодатель - исходя из предназначения государственной собственности как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации - правомочен устанавливать особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере частного права, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба. Перераспределяя публичные полномочия между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, таким образом, определять те виды имущества, которые могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации и необходимы для осуществления предоставленных

им на этом этапе полномочий. Причем соответствующее имущество, будучи государственной собственностью, должно использоваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации не иначе как для осуществления ими своих полномочий в конституционно установленных целях.

Федеральным законом были перераспределены полномочия по осуществлению ряда государственных функций между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и установлено, что экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации имущество, средства бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, а также имущественные права субъекта Российской Федерации.

Данные нормы закона, введенные в качестве дополнения в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", детализируется применительно к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: в целях осуществления указанных полномочий органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут создавать государственные унитарные предприятия, государственные учреждения и другие организации; субъект Российской Федерации вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, в порядке, установленном законами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Из этого, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, следует, что Федеральный закон не препятствует субъектам Российской Федерации использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а указанный

перечень видов имущества, которые могут находиться в собственности субъекта Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не является закрытым и не допускающим наличия в собственности субъекта Российской Федерации иного имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Данную позицию Конституционный Суд Российской Федерации развил в исследованном выше Постановлении от 30 июня 2006 года № 8-П "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы". Конституционный Суд, как было показано в настоящем исследовании, признал, что, разграничение государственной собственности и передача имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляемая в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не должны быть произвольными. Но при этом отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обусловливаемые разграничением публично-властных полномочий, не могут регулироваться гражданским законодательством - должны существовать специальные нормы федеральных законов, а также законов и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, на которых и основывается правоприменительная деятельность в этой сфере органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом нормами федеральных законов право собственности субъектов Российской Федерации может быть ограничено, если такое ограничение необходимо для защиты

конституционных ценностей и по своему характеру соразмерно тем конституционно значимым целям, ради которых оно вводится.

Положениями части 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ предусмотрено, что имущество, которое может находиться в федеральной собственности, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность в случаях, если нахождение указанного имущества в собственности субъектов Российской Федерации не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями для целей, установленных в соответствии с данным Федеральным законом. Порядок передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации включает, во-первых, направление органом государственной власти субъекта Российской Федерации предложений федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия собственника имущества, о передаче имущества и, во-вторых, принятие федеральным органом исполнительной власти решения о передаче имущества, при этом передача имущества из собственности субъекта Российской Федерации в собственность Российской Федерации, не включенного в указанные предложения, не допускается.

По смыслу этих положений безвозмездная передача государственной собственности предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель, обеспечивая во исполнение предписаний Конституции Российской Федерации баланс интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов, исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти решения о безвозмездной передаче того или иного имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в федеральную собственность в одностороннем порядке.

То есть при передаче имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность права собственника

находятся под защитой ст. 35 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого иметь имущество в собственности, реализуя вытекающие из этого правомочия, и гарантии для субъектов данного права в случаях лишения их имущества, в частности при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд. Установленный порядок передачи имущества, находящегося в государственной собственности, исключает необходимость принятия судебного решения в каждом из таких случаев, а также выплату равноценного возмещения, что соответствует природе публично-правовых отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по разграничению государственной собственности и передаче имущества в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: имущество, находящееся в собственности соответствующих публично-правовых образований, предназначено для осуществления органами публичной власти в рамках их полномочий функций государства, а, следовательно, в результате разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации этих функций возможна безвозмездная передача имущества, необходимого для осуществления соответствующих полномочий, в целях наиболее рационального его использования в общих публичных интересах.

Здесь, правда возникает существенный вопрос: Конституционный Суд говорит о «возможности» безвозмездной передачи, но совершенно обходит при этом вопрос о добровольности: вправе ли орган публичной власти одного уровня ограничить право собственности другого уровня публичной власти лишь на том основании, что оба они – уровни публичной власти. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации это, по-видимому, вполне возможно, но, как представляется, такая позиция вступает в неразрешимое противоречие с нормами Конституции Российской Федерации, разграничивающими предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Пункт «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации говорит о том, что лишь федеральная государственная собственность и управление ею относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации (а принятие решения о судьбе имущества публичного собственника, распоряжение им – это и есть акт управления, как

было показано в предыдущих разделах настоящего исследования). Разграничение государственной собственности, в соответствии с пунктом «г» части 1 ст. 72 Конституции – это предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (что уже, как представляется, исключает возможность принятия одностороннего решения федеральной властью по вопросам управления данным имуществом). Более того, целесообразно решить вопрос и том, правомерно ли многократное разграничение или (если уместен данный термин) периодическое «переразграничение» государственной собственности. Ведь на момент принятия Федерального закона 22 августа 2004 года №122-ФЗ собственность в Российской Федерации уже была разграничена приложениями к уминавшемуся Постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". Вряд ли можно считать «разграничением» изъятие объекта у законного собственника и его передачу в собственность иного лица, а именно это и сделано в нормах Федерального закона 22 августа 2004 года №122-ФЗ. Но ведь подобный подход создает почву, по сути, для произвола. В течение ряда лет в отношении региональных властей постоянно выдвигались обвинения, что они разграничение собственности на государственную и муниципальную проводят таким образом, что себе оставляют любое имущество, приносящее доходы, а собственность, содержание которой требует существенных ресурсов (социальные объекты и т.п.) передают в собственность муниципальных образований. Но чем отличается подход федерального законодателя? – разграничили собственность, «дождались» существенных вложений в нее со стороны регионов, появления определенного уровня доходности – и «переразграничили» - например, в пользу федерального собственника.

Таким образом, «внутри» системы публичной (государственной) собственности конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности можно определить, в известной степени, как односторонний, распространяющийся исключительно на уровень субъектов Российской Федерации, собственность которых может «разграничиваться» путем ее передачи в федеральную или муниципальную собственность. Для

федеральной государственной собственности формально предусмотрен такой же механизм, однако его применение возможно исключительно при условии согласия на его применения органов публичной власти федерального уровня: каких-либо механизмов принуждения федерального публичного собственника к «разграничению» имущества в пользу регионов не существует; и, очевидно, они и не могут быть созданы в силу уже упомянутого принципа суверенности государственной власти Российской Федерации.

Другая сторона конституционно-правового механизма ограничения права государственной собственности проявляется в случаях участия публичных собственников в гражданском обороте, то есть на уровне, где, как уже было отмечено, базовым является принцип равноправия участников. И поэтому речь в таких ситуациях идет, как правило, о механизмах «самоограничения», не позволяющих публичному собственнику доминировать и, тем самым, нарушать принцип равенства.

В ряде случаев, как показывает практика, публичный собственник ограничивает право собственности вплоть до прекращения своего права собственности на имущество и его передачи в частную собственность. Однако возможно и обратное – частная собственность может быть изъята (чаще всего путем выкупа) и сосредоточена в руках публичного собственника. Пример тому – так называемые государственные корпорации.

Государственная корпорация как особый вид некоммерческой организации была урегулирована положениями Федерального закона "О некоммерческих организациях".

Создание государственных корпораций стало одним из основных направлений государственной экономической политики во второй половине 2007 г. Государственные корпорации начали создаваться осенью 2007 г., и к настоящему моменту действует уже семь государственных корпораций, созданных на основании специальных законов, которые в каждом конкретном случае предоставляют им особые полномочия и особые условия деятельности. В соответствии со ст. 7.1. данного Федерального закона государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Каждая отдельная государственная корпорация создается на основании федерального

закона. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации.

Государственная корпорация использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

Особенности правового положения государственной корпорации устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации. Для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных нормами Гражданского кодекса Российской Федерации.

В законе, предусматривающем создание государственной корпорации, должны определяться наименование государственной корпорации, цели ее деятельности, место ее нахождения, порядок управления ее деятельностью (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

Как отмечают исследователи, первой государственной корпорацией в России стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), возникшее в 1999 г. (позднее оно было упразднено в 2004 г.). В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие государственные корпорации:

- Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ);
- Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии";
- Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО);
- Агентство по страхованию вкладов (АСВ);
- Фонд содействия реформированию ЖКХ;
- Государственная корпорация по атомной энергии (Росатом);

- Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК "Олимпстрой").[344]

Наглядным примером передачи частной собственности в собственность публичную является создание государственной корпорации «Ростехнологии». Данная госкорпорация была образована Федеральным законом от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 10 июля 2012 года) "О Государственной корпорации "Ростехнологии".[345] Как следует из опубликованных в СМИ данных в 2009 году данной госкорпорации было передано на баланс 437 частных предприятий. Их общий убыток составлял 630 млрд. руб. 30% этих предприятий находилось в предкризисном и кризисном состоянии, 28 - в стадии банкротства, 17 предприятий не осуществляли хозяйственную деятельность, а 27 частично утратили имущество либо имели значительный риск его утраты. Руководители ряда предприятий, вошедших в «Ростех», конфликтовали друг с другом.[346] И, как полагают отдельные исследователи, такая «деприватизация» привела к определенным экономическим эффектам. Согласно предварительным финансовым результатам за 2012 год совокупная выручка госкорпорации превысила 960 млрд. рублей против 817 млрд. рублей годом ранее.[347] При этом выручка от экспорта более чем в 70 стран мира превысила 240 млрд рублей. Чистая прибыль корпорации в 2012 году достигла почти 40 млрд. рублей. Налоговые отчисления предприятий корпорации по итогам 2012 года составят более 120 млрд. рублей. Инвестиции в модернизацию и развитие производства превысили 112 млрд. рублей (количественные показатели эффективности деятельности приводятся по данным авторов публикации).[348]

Тем не менее, вопрос о необходимости существования таких организаций как государственные корпорации постоянно является предметом научных дискуссий. В течение последних лет постоянно высказываются мнения о том, что такая форма юридических лиц, как государственные

[344] Панин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 2007 г. N 270-ФЗ "О Государственной корпорации "Ростехнологии" (постатейный) / под ред. И.А. Смагиной // СПС КонсультантПлюс. 2010.

[345] Собрание законодательства Российской Федерации.2007.№ 48. Ст. 5814.

[346] А. Васильева, Е. Дранкина. Оборонка по последней моде // Коммерсантъ Деньги. 2012. №51 (908). С. 24.

[347] Там же.

[348] Е. Виноградова, А. Никольский. Бренд в квадрате // Ведомости № 243 (3257) от 21 декабря 2012 года.

корпорации, должна быть упразднена. В частности, эта точка зрения отражена в Концепции развития законодательства о юридических лицах, подготовленной Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте Российской Федерации. Данный документ предлагает преобразовать государственные корпорации в иные формы юридических лиц, не обладающие специальным статусом. В нем отмечается, что госкорпорации в действительности не составляют единого вида юридических лиц, отличающегося какими-то общими чертами. В форме госкорпорации могут существовать как некоммерческие (например, фонд), так и коммерческие организации (такие как «Ростехнологии», «Роснанотех», «Агентство по страхованию вкладов», Внешэкономбанк, «Олимпстрой»), а также образования, объединяющие в себе функции коммерческих организаций и компетенцию органов государственной власти (к примеру, «Росатом»). То есть госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица по смыслу норм Гражданского кодекса Российской Федерации, а лишь особым способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу. Оценка необходимости их создания и функционирования выходит за рамки гражданского права. Вместе с тем использование особого, исключительного статуса госкорпорации возможно по отношению к тем действительно уникальным юридическим лицам, которые не укладываются в какую-либо классификацию, но необходимы в экономике (например, Центральный банк). В связи с этим представляется целесообразным упразднение организационно-правовой формы госкорпорации и преобразование существующих госкорпораций в юридические лица тех форм, которыми они, по сути, и являются: в органы публичной власти (как, например, «Росатом» и «Олимпстрой»), в фонд (если речь идет о Фонде содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства), в хозяйственные общества со 100% государственным участием («Роснанотех», «Ростехнологии», Внешэкономбанк и Агентство по страхованию вкладов). В качестве первого шага на этом пути авторы Концепции считают целесообразным установить законодательный запрет на создание новых госкорпораций.[349]

[349] Редакционный материал. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. 2009. № 2. С. 34.

Однако эти предложения вплоть до сегодняшнего дня не были реализованы. Наоборот, по сути, в развитие данного института появляются новые, аналогичные по статусу юридические лица публичного права, например, "Государственная компания "Российские автомобильные дороги", созданная нормами Федерального закона от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 25 апреля 2012 года) «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" для доверительного управления государственным имуществом и выполнения иных функций государственного значения».[350]

Тем не менее, приведенные примеры, - это, скорее, исключение из общего правила. Основной принцип государственной политики – поощрение инициативы частных собственников, развитие гражданского оборота, рост благосостояния. И в этих целях государство готово применять механизмы, ограничивающие право публичной собственности. Пример тому – Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 2 июля 2010 года) "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".[351] В течение нескольких лет (с июля 2008 года по июль 2013 года) данный Федеральный закон разрешал отчуждение из государственной собственности субъектов Российской Федерации или из муниципальной собственности недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства на день вступления в силу этого Федерального закона, в том числе, особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого имущества.

Смысл норм Федерального закона заключался в том, что специальные координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства были вправе предложить, а органы государственной власти - принять решение о включении арендуемого имущества в нормативные правовые акты о планировании приватизации государственного имущества. При этом государственное унитарное

[350] Собрание законодательства Российской Федерации.2009.№ 29. Ст. 3582.
[351] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3615.

предприятие вправе было осуществить возмездное отчуждение недвижимого имущества, принадлежащего ему и арендуемого лицом, отвечающим требованиям, установленным Федеральным законом. Субъектам малого и среднего предпринимательства при этом предоставлялось преимущественное право на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». При этом такое преимущественное право могло быть реализовано при условии, что:

1) арендуемое имущество находилось во временном владении или временном пользовании непрерывно в течение двух и более лет до дня вступления в силу указанного Федерального закона в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества;

2) отсутствует задолженность по арендной плате за такое имущество, неустойкам (штрафам, пеням) на день заключения договора купли-продажи арендуемого имущества (или подачи заявления о реализации преимущественного права на приобретение имущества);

3) площадь арендуемых помещений не превышает установленные законами субъектов Российской Федерации предельные значения площади арендуемого имущества в отношении недвижимого имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации.

Реализация данного «самоограничения» права государственной собственности осуществлялась через механизм приватизации государственного имущества: в условия приватизации включалось положение о преимущественном праве арендаторов на приобретение имущества. Арендатору предлагалось выкупить имущество и, в случае его согласия, заключался соответствующий договор (при этом арендатор должен был подтвердить тот факт, что он относится к категории субъектов малого и среднего предпринимательства, не имеет задолженностей по платежам в бюджет и т.п.). При этом не представляет сомнений, что данные нормы преследовали цели обеспечения имуществом именно частных собственников, а не были введены, скажем, с целью пополнения государственного бюджета. Специальные положения Федерального закона оговаривали, что в любой день до истечения срока совершения сделки соответствующий субъект малого и среднего предпринимательства был вправе подать в письменной

форме заявление об отказе от использования преимущественного права на приобретение арендуемого имущества.

Следует еще раз отметить тот факт, что данные нормы были введены федеральным законом, и, хотя и установили условия распоряжения имуществом на региональном и муниципальном уровнях, по сути, ввели ограничения прав публичных собственников указанных уровней. Данный подход федерального законодателя вызвал возражения ряда публичных властей, соответствующее обращение было направлено и в Конституционный Суд Российской Федерации, который в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П "По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска"[352] сформулировал следующие правовые позиции.

Право частной собственности, свобода собственности и договора, добросовестная конкуренция и предотвращение монополизации, с точки зрения Суда, являются конституционной основой правовой рыночной экономики, адекватной принципу юридического равенства. В условиях перехода к многообразию форм собственности целям становления и развития такой экономики, стимулированию экономической самостоятельности граждан, свободы экономической деятельности служит институт приватизации объектов публичной собственности, т.е. передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц.

Право на приватизацию при этом не относится к числу конституционных, а регламентируется федеральным законом. Соответственно, в федеральном законе должны быть предусмотрены и надлежащие процедуры приватизации, с тем, чтобы при передаче имущества от публичного собственника в частную собственность соблюдались конституционные гарантии права собственности, в том числе, обеспечивалась бы защита прав и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений на основе принципа юридического

[352] Собрание законодательства Российской Федерации.2011.№ 1. Ст. 264.

равенства и вытекающего из него принципа соразмерности используемых правовых средств и конституционно одобряемых целей.

Признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности обязывают федерального законодателя обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней. Во всяком случае, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 12 апреля 2005 года № 142-О, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и, таким образом, умаляли бы права населения муниципальных образований в их стремлении к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.[353]

Для обеспечения баланса частных и публичных интересов в области общественных отношений необходимо, чтобы цели ограничения прав и свобод были не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны этим целям и требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные ими меры; публичные интересы могут оправдывать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату. Не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что передача в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений без согласия собственников, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований ст. 55 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей

[353] 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.№ 5. 2005.

положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Выраженная применительно к передаче объектов публичной собственности в хозяйственное ведение, эта правовая позиция может быть распространена и на передачу муниципального имущества в собственность третьих лиц, если такое имущество отчуждается вне зависимости от согласия собственника. Обеспечение права частной собственности при этом не должно вести к отказу от публичных начал в развитии отношений собственности. Соответственно, введение ограничений права публичной собственности, обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства, предполагает предоставление публичному собственнику разумного возмещения, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности.

Федеральный закон "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" направлен, как следует из его содержания, на поддержку малого и среднего предпринимательства. С этой целью субъектам малого и среднего предпринимательства предоставляется, в частности, преимущественное право на приобретение арендуемых ими объектов муниципального имущества, которое они могут реализовать в упрощенном (вне конкурсных процедур) по отношению к общим правилам приватизации порядке.

Введение для этой категории предпринимателей упрощенного механизма реализации права на приватизацию отвечает целям стимулирования свободы предпринимательской деятельности, поддержки конкуренции, становления и развития рыночной экономики, основанной на свободе собственности и договора и гарантирует экономическую самостоятельность более широкому кругу лиц, что, в свою очередь, содействует обеспечению занятости населения и права каждого на защиту от безработицы, а следовательно, более успешной реализации принципов социального государства и социально ориентированной рыночной экономики на основе баланса прав и законных интересов местного самоуправления и лиц, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, и, в конечном счете, способствует упрочению гражданского общества, верховенства права

и демократии. Поэтому в данном случае право публичной собственности вполне может быть ограничено в интересах развития права частной собственности. Тем не менее, федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование публичной собственности, в том числе, определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она - в отличие от частной собственности - следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти.

Упоминавший выше Федеральный закон "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" ввел дополнительные формы ограничений права публичной собственности.В частности, Закон устанавливает, что в случае, если земельные участки, предназначенные для размещения олимпийских объектов, находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены государственным или муниципальным унитарным предприятиям и государственным или муниципальным учреждениям на основании договора аренды, указанным предприятиям или учреждениям направляется уведомление о досрочном прекращении договора аренды в одностороннем порядке. Права государственного (муниципального) предприятия или учреждения прекращаются с момента принятия уполномоченным государственным или муниципальным органом соответствующего решения, **причем компенсация за земельные участки или расположенные на них объекты недвижимого имущества не выплачивается.**

Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 11 февраля 2013 г.)[354] устанавливает, что

[354] Собрание законодательства Российской Федерации.1994.№ 35. Ст. 3648

граждане Российской Федерации имеют право на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций.

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Возмещение ущерба, причиненного чрезвычайной ситуацией должно осуществляться, как правило, за счет специальных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые создаются заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия – наводнения в Краснодарском крае»,[355] Правительству Российской Федерации и администрации Краснодарского края было предписано оказать семьям погибших и пострадавшим единую материальную помощь; разработать программу по отселению жителей, выделить средства на капитальный ремонт поврежденного жилья в населенных пунктах и строительство жилья взамен утраченного; оказать финансовую поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства. Кроме того, государство обеспечило возможность временного размещения, лечения и реабилитации в санаторно-курортных учреждениях или учреждениях здравоохранения беременных женщин, детей, пожилых людей и инвалидов, пострадавших в результате наводнения.

В рамках реализации названных положений, был принят Закон Краснодарского края от 12 июля 2012 года № 2542-КЗ «О мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск и Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года»,[356] который предусмотрел возможность предоставления мер государственной поддержки гражданам, утратившим жилые помещения в

[355] Российская газета от 18 июля 2012 года.
[356] Архив Правительства Краснодарского края.

натуральной форме (в виде строительства жилого помещения) и в денежной форме (в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения). Воспользовались мерами государственной поддержки около 8 тысяч человек.

По своей правовой природе осуществление мер государственной поддержки пострадавшим является разновидностью самоограничения права публичной собственности, возможность реализации которой обусловлена ст.72 Конституции России, определяющей, что осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относится к предметам совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти.

Из изложенного, как представляется, следует, что конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности неразрывно связан с функциями осуществления власти в государстве. Государство, с одной стороны, выступает как регулятор, определяющий тот или иной режим регламентации общественных отношений, а, с другой стороны, само в этих отношениях участвует. В связи с этим в правовой науке нередко можно встретить позиции о несовместимости статуса государства как публично-властного субъекта и как субъекта гражданско-правовых отношений: "В юридической науке общепризнано, что государство - субъект различных отраслей права. Теоретические обоснования получило участие государства в гражданских правоотношениях. При этом не подвергается сомнению, что неотъемлемыми признаками государства являются публичная власть, способность к легализованному насилию и подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников. Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права. Иметь публичную власть и скрывать тот факт - вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения".[357]

В связи с этим предлагается отделять собственно государство (или субъект Российской Федерации, или муниципальное образование) как

[357] Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. СПб. 2003. С. 9.

публично-властную организацию от своего рода одноименной «хозяйственной публичной организации» - то, что на сегодняшний представляет собой «государство как собственник». В такой ситуации Российская Федерация (или субъект Российской Федерации, или муниципальное образование) как «публично-властные организации» участвуют только во властеотношениях, а Российская Федерация (или субъект Российской Федерации, или муниципальное образование) как «хозяйственно-публичные организации» - только в гражданских правоотношениях: "Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, основные начала гражданского законодательства позволяют усомниться в том, что совпадение наименований публично-властных организаций и некоторых субъектов гражданского права означает тождество этих лиц... Случается, несколько человек обладают не только одинаковой фамилией, но и одинаковым именем и отчеством. Ничто при этом не препятствует утверждать, что перед нами различные, хотя и однотипные, субъекты права".[358]

Данная точка зрения, суть которой была остро отражена О.Е. Кутафиным во фразе: «…в нашей стране существует как минимум две Российские Федерации, два Алтайских края, две Свердловские области и т.д.»,[359] - представляется не такой уж и некорректной. Действительно, вступая в различные правоотношения, государство «оставляет» публичную власть за пределами не только гражданских, но и многих других правоотношений. Например, согласно части 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации, статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта. В этом случае речь не идет о каких-либо властеотношениях.[360] Следовательно, мы как раз и наблюдаем проявление двух «ипостасей» единой сущности: государство-субъект-собственник и государство-публичная власть-регулятор.

И еще в советский период существования нашего государства ученые совершенно правильно указывали на то, что, вступая в гражданские правоотношения, государство добровольно ограничивает свой иммунитет. Поэтому для существования так называемой властной гражданской

[358] Пятков Д.В. Указ. соч. С. 10-11.

[359] Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 48.

[360] Там же.

правоспособности нет никаких оснований.[361] То есть вывод О.Е Кутафина о том, что выбор формы проявления своей правосубъектности для конкретных правоотношений происходит не по усмотрению самого государства, а зависит от существа правоотношений, в которые вступает государство, и о том, что это одинаково характеризует участие всех публично-правовых образований в гражданских правоотношениях,[362]не вполне подтверждается практикой регулирования вопросов ограничения права публичной собственности в системе публичной собственности.В этом праве нет гражданских начал как таковых, и именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации механизмы разграничения собственности (во внесудебном порядке и не по иным правилам гражданского законодательства), а также право федерального законодателя устанавливать особые правила отчуждения публичной собственности, даже в отсутствие на это согласия самого публичного собственника.

Государство, выстраивая отношения с субъектами публичного права, вовсе не ведет себя как участник гражданского оборота, и ограничивает право публичной собственности не гражданско-правовыми, а административно-правовыми механизмами. И даже в тех случаях, когда речь идет об ограничении правомочий собственника, данный принцип сохраняет силу, более того, он влияет и на правоспособность публичных образований. Как отмечают исследователи, она становится целевой (то есть объем гражданских прав и обязанностей напрямую зависит от целей деятельности того или иного публично-властного субъекта). И она, эта правоспособность «не может быть общей. Природа государства не позволяет ему приобретать ряд прав и возлагать на себя некоторые обязанности... Однако она не может считаться и специальной, ограниченной лишь теми возможностями, которые прямо перечислены законом. Во-первых, нигде перечень полномочий государства исчерпывающе не описан. Во-вторых, государство, принимая законы, само может установить более широкий объем своей правоспособности».[363]

[361] Тархов В.А. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С. Н. Братуся.М. Юридическая литература". 1984. С. 26.

[362] Кутафин О.Е. Указ соч. С 49.

[363] Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М. Проспект. 2003. С. 221.

§2. Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности

Ограничения права муниципальной собственности, с одной стороны, сходны с ограничениями права государственной собственности, поскольку и государственная, и муниципальная власть составляют единую систему публичной власти, хотя и осуществляемую на разных уровнях. Как справедливо указал С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти», «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только».[364] Следовательно, рассмотренный и доказанный выше тезис о том, что владение собственностью публичными структурами должно носить целевой характер и соответствовать тем целям и задачам, ради которых созданы и функционируют соответствующие структуры публичной власти, справедлив и на муниципальном уровне. Сказанное приводит также к (справедливому для всех отношений в сфере публичной собственности) выводу о том, что, несмотря на формально равное признание и одинаковость защиты форм собственности, уровень ограничений прав частной и публичной собственности принципиально различен. В самом упрощенном виде эти различия сводятся к формуле «в частной собственности может находиться все, что прямо не запрещено законом, тогда как в публичной собственности – только то, что прямо определено законом».

С другой стороны, местное самоуправление существенно отличается от государственной власти. Так, Г.В. Атаманчук называет следующие черты, отличающие названные уровни публичной власти друг от друга:

- местное самоуправление - это явление демократии и форма народовластия;
- местное самоуправление - это пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой;
- в самоуправлении сочленяются общественные формы и властные полномочия, отраженные во властной силе управленческих решений;

[364] Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе от 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. М., 2001. С. 18-19.

- наконец, местное самоуправление - это средство реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства, а также одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина.[365]

Следует указать и на тот факт, что в теории муниципального права существует вопрос о принципиальной недопустимости отделения местного самоуправления от системы государственной власти. Местное самоуправление, в рамках этой концепции, - это прямое продолжение государственной власти; органы местного самоуправления - разновидность органов государственной власти. Так, Г.В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как «миф, который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления».[366] С его точки зрения, местное самоуправление – это государственная власть особого рода. То есть, публичная власть, муниципальная власть и государственная власть – совпадающие понятия.

Сущностные характеристики местного самоуправления, несомненно, заключаются во взаимодействии таких категорий как «воля» и «воздействие». Как отмечают исследователи, именно признание того факта, что у большинства граждан любого государства имеются особые интересы, с одной стороны, отличные от государственных, а с другой – тем не менее, публичные, и позволило обособиться такому социально-политическому феномену, как местное самоуправление. Из сказанного следует, что, во-первых, публичные интересы отличаются от интересов государственных (именно более широким кругом затрагиваемых вопросов); и, во-вторых, они находятся в зависимости от признания (публично-правовой) самостоятельности или несамостоятельности местного самоуправления. При таких обстоятельствах такой, например, вопрос как охрана общественного порядка на местах может являться вопросом государственного, а, может, и местного характера, но при этом, тем не менее, публично-правового, но не частного порядка. Так, в Великобритании, как отмечают исследователи, местные органы власти являлись частью административной (то есть государственно-властной) системы страны на протяжении многих столетий. И до сих пор составной частью их компетенции являются так называемые «обязательные дела», которые вменяются в компетенцию графств

[365] Атаманчук *Г.В.* Теория государственного управления. М., 1997. С. 133.

[366] Барабашев *Г. В.* Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

парламентскими актами. К этим «обязательным делам» относятся и пожарная служба, и полицейский надзор, и другие полномочия. И при этом по мнению многих ученых, в том числе и Г.В. Барабашева, среди современных муниципальных систем именно системы англосаксонского типа (прежде всего Англии и США) ближе всего стоят к идеалам местного самоуправления.[367]

В науке муниципального права высказывалось мнение о том, что и в России был сделан выбор в пользу местного самоуправления англосаксонского типа. Например, с точки зрения А.А. Акмаловой, «взаимодействие местного самоуправления и государства (государства и местного самоуправления) в Российской Федерации было обусловлено выбором англосаксонской муниципальной системы. В соответствии с ней, органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки».[368] Но, как отмечают другие исследователи, российское государство, действительно, закрепило за местным самоуправлением широкую степень автономии, однако в отличие от англосаксонского типа сохранило возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, и определило целую сферу - именно область делегированных полномочий, в которой государственная и местная власти действуют как единое целое. А данные черты не присущи англосаксонскому типу самоуправления, и поэтому более корректным представляется вывод о том, что при построении российского местного самоуправления за образец принималась англосаксонская система организации местной публичной власти, однако в российскую модель в итоге были включены и элементы других (прежде всего германской) систем.

Вообще, англосаксонский тип местного самоуправления слабо связан с российскими традициями – на это было совершенно справедливо указано такими исследователями как С.А. Авакьян, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин и др. Тезис же о государственной природе муниципальной власти в России, выдвигаемый такими специалистами как М.А. Краснов,[369]

[367] См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 41-42.

[368] Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., Прометей. 2003. С. 45.

[369] См.: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М. Академический правовой университет при РАН. 1993.

Н.В. Постовой,[370] Г.Н. Чеботарев[371] и другими, как представляется, опровергается прямым указанием ст. 12 Конституции Российской Федерации на то, что «органы местного самоуправления **не входят** (*выделено мной – А.С.*) в систему органов государственной власти».

По нашему мнению, следует согласиться с теми учеными, которые полагают, что природа российского местного самоуправления является дуалистической. Действительно, органы и должностные лица местного самоуправления формируются либо непосредственно населением, либо избранными им представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. При этом местное самоуправление является уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление тесно связано с системой органов государственной власти, прежде всего, уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже не только является связующим звеном между гражданским обществом и государством, но и становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но в то же время этот «представитель» (хотя до известной степени и формально) зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает местному самоуправлению общественные черты. Поэтому можно говорить о государственном характере местного самоуправления с отдельными общественными чертами.

Такая природа местного самоуправления позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, но, тем не менее, баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления смещен в пользу государства. Местное самоуправление в Российской Федерации является, таким образом, «связующим звеном» между государственной властью и гражданским обществом.[372] Но при этом российское местное самоуправление, основанное на положениях теории дуализма муниципального управления, не может быть сведено исключительно к государственным началам (которые, безусловно, составляют одну из его основ), оно обладает и рядом общественных черт, т.е. можно утверждать, что перед местным самоуправлением возникают «собственные» публичные

[370] См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М. Юристъ. 2002.
[371] См.: Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России. М. Юристъ. 2006.
[372] Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 24-47.

вопросы, отличные от государственных, в том числе и в сфере экономических отношений. В основе российского местного самоуправления лежат не только публично-правовые функции, но и общественные начала (самоорганизация, саморегуляция, самообеспечение, самоконтроль). Кроме того, органы местного самоуправления в Российской Федерации решают и вопросы частноправового характера (участие в гражданском обороте, предоставление коммунальных услуг и т.п.).

Итак, государственная власть и местное самоуправление – это разные формы единой публичной власти, и, как следствие, государственное управление и местное самоуправление – разные формы единой системы социального управления. Их объединяют как публичный характер деятельности, так и определенная общность методов, но нельзя не признать справедливость такой выделенной исследователями особенности местного самоуправления как «ориентированность на жителей», на население муниципального образования: именно в связи с этим большинство ученых говорит о населении муниципального образования как особом субъекте муниципального права; но в то же самое время государство адресует свои предписания, как правило, неопределенному кругу субъектов: гражданам, иным лицам и т.п.[373] Помимо вопросов, так или иначе затрагивающих интересы государства на местах, в сферу муниципального управления входит целый ряд вопросов, которые само государство обозначило как вопросы местного значения, т.е. вопросы негосударственного значения, которые органы местного самоуправления решают самостоятельно и под свою ответственность.

Можно выделить и определенное сходство государственного и муниципального управления с точки зрения управления публичной собственностью; так, все уровни публичной власти решают задачи организации экономической деятельности на соответствующих территориях. Более того, в ряде случаев, очевидно, что управление публичной собственностью является эффективным, только если сама собственность разграничена на государственную и муниципальную. Осознание данного факта, как уже отмечалось, еще в 1990 году привело к разграничению собственности Российской Федерации на федеральную, региональную и муниципальную. Это сходство проявляется и в том, что публичная собственность часто имеет социальное предназначение, служит, в том числе,

[373] Там же. С. 47-50.

функционированию социальной сферы, в которой «исключительно важны как финансовые и организационные возможности государства, так и адресность местного самоуправления, его максимальная приближенность к населению, т.е. к тем субъектам, которые и нуждаются в социальной защите».[374] В то же время такие вопросы местного значения, как обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, охрана общественного порядка, предоставление общедоступного и бесплатного образования, оказание скорой медицинской помощи, развитие физической культуры и массового спорта, работа с детьми и молодежью не смогут решаться без государственной политики, без подключения государственных ресурсов, прежде всего, имущественных.

Таким образом, многие черты объединяют управление муниципальной собственностью и систему управления государственной собственностью. Чтобы подчеркнуть различия этих форм управления и в то же время обозначить их единое предназначение и согласованное, основанное на принципе тесного взаимодействия функционирование, ряд исследователей вполне обоснованно предлагают использовать такую категорию, как «публичное управление». В основе данной категории – определение, предложенное В. Еллинеком: «Управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законотворчества и правосудия».[375]

Как отмечают ученые, теория самодеятельной публичной власти, функционирующей на местном уровне, активно разрабатывалась еще в советский период: целый ряд ученых, занимавшихся вопросами усиления демократических институтов в жизни советского общества, пытался построить модель местной государственной власти, которая функционировала бы как система социального управления: социум, во-первых, формирует с помощью институтов прямой демократии систему необходимых ему социальных норм (и обязывает своих членов данные нормы соблюдать) и, во-вторых, избирает полностью подконтрольные ему органы, реализующие данные нормы. Итогом создания этой системы должно было стать (помимо широкого вовлечения граждан в управление местными делами) объединение субъекта и объекта социального управления. Именно

[374] Там же. С. 51.
[375] JellinekW. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.

на основе этих наработок советской науки и была создана в конце 80-х - начале 90-х гг. XX в. первая модель самостоятельного местного самоуправления. Нельзя не отметить, что многие идеи советских ученых могут быть использованы и в процессе нынешней реформы местного самоуправления. По-прежнему актуальными являются проблемы вовлечения населения муниципальных образований в управление муниципальной собственностью, развитие экономических основ местного самоуправления, обеспечение роста экономической базы муниципальных образований и т.п. Только при этих условиях местное самоуправление перестанет быть «нахлебником», постоянно требующим дотаций и распределяющим их непрозрачно и неэффективно, только в этом случае и у населения появится реальная заинтересованность в управлении местными делами, в том числе, в развитии института муниципальной собственности.

Как справедливо указывалось, декларируемая государством «одноканальная» система налогообложения до сих пор не состоялась: местные налоги, впрочем, не изымаются, как ранее, в вышестоящие бюджеты, но источниковая база муниципалитетов явно недостаточна, поэтому по-прежнему приходится «отщеплять» доходы от региональных и федеральных налогов и сборов. Как следствие, местная власть существует не на деньги жителей муниципальных образований, а, в основном, – на государственные бюджетные трансферты, поэтому она и зависит не от жителей, а от государства. Ситуацию нужно изменить таким образом, чтобы и население, и местные власти осознавали, что именно на те деньги, которые платят граждане и юридические лица, находящиеся на территории муниципального образования, они, эти власти, существуют. Тогда в их решениях и будет реально находить отражение воля жителей каждого муниципального образования.[376]

В ряде случаев публичная власть на местном уровне и ее органы должны выступать в качестве участника гражданского оборота, то есть в системе отношений, где базовым является принцип равноправия участников. Однако проблема состоит в том, что по природе своей (в силу присущих регулятивных функций, наличия механизма принуждения и т.п.) с публичной властью не в состоянии конкурировать ни один субъект частного права. В силу этого, с одной стороны, необходимы особые ограничения права собственности, которые бы либо «уравняли» права публичных

[376] Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 52-58.

собственников с иными собственниками, либо вообще ограничили бы публичную власть в возможности приобретения и использования той или иной собственности, - и этот вопрос уже неоднократно поднимался и освещался в настоящем исследовании. С другой стороны, на уровне местного самоуправления необходимо в силу международных обязательств Российской Федерации, в частности, Европейской хартии местного самоуправления, в силу природы муниципальной власти наличие механизмов, обеспечивающих участие население в управлении публичной собственностью. То есть население в данном контексте может и должно выступать как институт, ограничивающий право публичной собственности, реализуемое органами и должностными лицами местного самоуправления. И действующее законодательство делает попытку реализовать данную концепцию. В частности, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает широкое вовлечение населения в консультативные процедуры, используя которые, органы местного самоуправления смогут более полно учитывать интересы населения при принятии тех или иных решений. В качестве одной из таких процедур, применяемой, в том числе, в случаях связанных с управлением публичной собственностью, в частности, при принятии проектов планов и программ развития муниципального образования Закон вводит публичные слушания. Согласно ст. 28 названного Федерального закона публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Их организаторами вправе выступать жители муниципального образования, представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования, хотя право назначения слушаний принадлежит только представительному органу местного самоуправления и главе муниципального образования.

Важно отметить, что итоги любых публичных слушаний имеют консультативное значение, в то время как применение этой процедуры в случаях, указанных в федеральном законодательстве, является обязательным. В самом Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такие обязательные случаи применения процедуры публичных слушаний вводятся в отношении обсуждения:

- проекта устава муниципального образования;

- проекта правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования;

- проекта местного бюджета (отчета о его исполнении);

- проектов планов и программ развития муниципального образования;

- вопросов о преобразовании муниципального образования.

Между тем, нельзя не указать на то, что применяемая правовая регламентация данной процедуры, используемые нормы, само наименование института в целом, представляются отнюдь не бесспорными. Так, использование термина «публичный» в сложившейся в конституционном и муниципальном праве системе категорий предполагает наличие властного воздействия. В качестве примера можно привести определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года, включающее положение о том, что тот факт, что местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.[377] Другой пример – определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 года: в нем указанные правовые термины используются для характеристики особенностей органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, понятие «публичная власть» применяется для подчеркивания общности природы государственной власти и местного самоуправления.[378]

Приводимые позиции Конституционного Суда Российской Федерации оказали самое существенное влияние на формирование основанной на нормах Конституции Российской Федерации системы категорий, связанных с понятиями «власть» и «публичный характер власти». По сути, общепризнанным в российской доктрине стало представление о том, что власть народа – это и есть публичная власть. Конечно, формы проявления этой власти различны, например, отдельно следует говорить о

[377] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. №236-О "По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике". Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст.214.

[378] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. №1-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия". Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №8. Ст.1092.

существовании государственной власти как формы публичной власти. Эта власть олицетворяется государством (в нашем случае – Российской Федерацией в целом). Во взаимоотношениях внутри страны и за рубежом она проявляется (реализуется) через систему органов государственной власти – расположенных на вертикальных уровнях: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации; и на горизонтальных ярусах («ветвях»): законодательную, исполнительную и судебную.

Государственная власть – не единственная форма народной власти – есть и другие ее проявления: так, общественная власть – это власть, воздействующая через систему институтов гражданского общества. В отличие от государственной власти власть общественная не основана на принципе принуждения; она не обладает собственным аппаратом принуждения. Субъекты, вступающие во взаимодействие с этой формой власти (ее представителями), самостоятельно принимают решение о подчинении или неподчинении ее предписаниям и (в случае позитивного решения) выполняют их добровольно. Таким образом, общественная власть основана на методах общественного же воздействия, то есть это координирующая (а не субординирующая) форма власти. Отдельно в науке стоит вопрос о третьей – муниципальной – форме власти, и, хотя вопрос о ее существовании не является предметом данного исследования, нельзя не отметить, что большинство исследователей приходит к выводу о том, что «публичные» интересы не отличаются принципиально от «государственных», а, как уже отмечалось, являются более широким по объему понятием.

Но в случае с публичными слушаниями мы видим прямой отказ от продемонстрированной логики: публичные слушания не влекут формально обязывающего результата и, таким образом, представляют собой форму проявления не муниципальной, не государственной, а исключительно общественной власти. Население, участвуя в публичных слушаниях, принимает консультативные, не влекущие правовых последствий решения. Для таких случаев в государственно-правовую, а равно и муниципально-правовую науку уже достаточно давно введен специальный термин «общественные слушания». Именно они должны проводиться в тех случаях, когда решение не влечет императивных последствий. А публичные слушания могут и должны проводиться только в тех случаях, когда население (жители

муниципального образования) выступают в качестве агента муниципальной власти, то есть когда они вправе принять юридически значимое решение.

Например, согласно с части 4 ст. 28 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (других возможностей данный Федеральный закон не предусматривает). Устанавливается исчерпывающий перечень требований к правовому акту, регламентирующему проведение публичных слушаний: в соответствии с Законом он должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний; жители должны иметь возможность ознакомиться с проектом муниципального правового акта; должны быть приняты также все необходимые организационные меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования; наконец, результаты слушаний публикуются (обнародуются).

Но если мы рассмотрим особенности проведения публичных слушаний на основе положений другого федерального закона – Градостроительного кодекса Российской Федерации[379] – то найдем целый ряд дополнительных требований к проведению слушаний, не соотносящихся с нормами Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Так, согласно части 2 ст. 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации в случае, если выносимый вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства подлежит обсуждению на публичных слушаниях, то для его обсуждения вводятся особые субъекты. Прежде всего, это граждане, проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение. Далее, в том случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, особым субъектом становятся правообладатели

[379] Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1. Ч. I. Ст.16.

земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия. Наконец, для подготовки и проведения публичных слушаний формируется особый «организационный» субъект (не названный в положениях Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") – это Комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки (комиссия - коллегиальный орган, в состав которого на условиях равного представительства входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; комиссия информирует участников о проведении слушаний, ведет учет предложений и замечаний, включает их в протокол). Для проведения данного вида публичных слушаний устанавливается особый срок: один месяц с момента опубликования сообщения.

Однако итогом данных слушаний является **заключение** по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства. Заключение подлежит официальному опубликованию и являющееся одним из документов, необходимых для предоставления собственно разрешения. Как видно, нормы федерального законодательства не согласованы между собой. Очевидно, что публичные слушания по вопросу использования земли или недвижимости должны по-особому регулироваться на уровне муниципальных образований и иметь особые последствия, но такого требования федеральное законодательство не содержит. Ряд вопросов: например, какое минимальное число жителей муниципального образования (или его части) должно принимать участие в слушаниях, какие правовые последствия влечет утверждение или неутверждение заключения явно требуют регламентации на уровне федерального закона. Как итог, отсутствие необходимой степени согласованности, и наличие явных пробелов в законодательстве приведут не только к ограничению права собственности жителей, не только к нарушениям правомочий муниципальных собственников, но и к неблагоприятным экономическим последствиям: например, прекращению застройки территорий муниципальных образований, а равно к отказу от форм муниципальной демократии: например, игнорированию мнения населения при принятии соответствующих решений.

Поэтому очевидно, что в результате проведения такого рода процедур итоговое, принимаемое жителями решение никак не может быть консультативным. Необходимо, если мы четко определяем круг субъектов, чьи права (и, прежде всего, право собственности) затрагиваются в процессе градостроительной деятельности, предоставить им право принять императивное решение по соответствующему вопросу. В связи с этим население (в рассматриваемом случае) должно принимать не заключение, а **решение о согласии** на предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства. И введение такого рода изменения в действующее градостроительное и муниципальное законодательство потребует дальнейшего уточнения категориального аппарата. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" должен ввести новую форму прямого участия населения в решении вопросов местного значения – общественные слушания. Тогда все решения, требующие учета мнения населения (обсуждение проекта устава, проекта бюджета и т.п.) будут приниматься на общественных слушаниях, а решения, требующие прямого согласия населения, будут приниматься на слушаниях публичных. Представляется несомненным, что такие изменения законодательства позволят гарантировать защиту и права муниципальной собственности и права частной собственности от необоснованных ограничений.

Вообще, ограничение права муниципальной собственности с позиций публично-правового подхода, заключающегося, напомним, в целевом понимании правосубъектности публично-правовых образований, является одним из самых дискуссионных вопросов муниципального права. С одной стороны, в части 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации четко определено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Но, с другой стороны, современная концепция местного самоуправления, также, безусловно, основанная на положениях Конституции Российской Федерации, в частности, ст. 12, устанавливающей, что местное самоуправление самостоятельно **в пределах его полномочий** предполагает исчерпывающее определение перечня таких полномочий. И в нормах Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" данный подход был реализован – вопросы местного значения разных видов

муниципальных образований были определены исчерпывающим образом и в соответствии с рассмотренным в предыдущих разделах работы принципом «деньги следуют полномочиями» под этот исчерпывающий перечень вопросов местного значения был определен и «закрытый» перечень ресурсов. В соответствии с нормами Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (во всех его редакциях вплоть до 30 ноября 2011 года) любое муниципальное образование обладало исчерпывающим перечнем видов имущества, необходимым для решения вопросов местного значения, и данный перечень не мог быть изменен иначе как только самим Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления. И, более того, когда в Конституционный Суд Российской Федерации поступило обращение, в котором заявители указали на то, что право муниципальной собственности было необоснованно ограничено федеральным законодателем, эта высшая судебная инстанция отказала в удовлетворении данного заявления, решив, что «перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований».[380] То есть, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель, как решил Конституционный Суд Российской Федерации, не ограничивает муниципалитеты в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий: органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ и др.) вправе решать

[380] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 2. 2007.

вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Парадоксальность данного вывода заключалась в том, что «препятствий к наличию» в самом перечне, действительно, нет, однако в соответствии с частью 5 ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся к видам имущества, прямо перечисленным в Законе, оно подлежало перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливались федеральным законом. В действительности, данные нормы, по сути, запрещали муниципальным образованиям иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, например, в целях пополнения местных бюджетов, и, тем самым, по существу, как частная, так и государственная формы собственности ставились в доминирующее положение по отношению к муниципальной форме собственности, ограничивая, таким образом, гарантированные Конституцией Российской Федерации права муниципальных собственников.

И это ограничение права муниципальной собственности было отменено только Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в ст. 5 которого было предусмотрено, что в собственности муниципальных образований может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Такой подход привел к бессистемности действующего законодательства о местном самоуправлении: действительно, если перечень видов имущества открытый, неясно, для чего он вообще нужен. Кроме того, непонятно, как может применяться норма, устанавливающая обязательность перепрофилирования (изменения целевого назначения имущества) либо отчуждения имущества, в ситуации, когда перечень видов имущества открыт.

Регулирование отношений собственности в гражданско-правовой сфере, как известно, возможно только на уровне Российской Федерации, поскольку в соответствии с пунктом «о» ст.71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство отнесено к сфере предметов исключительного ведения Российской Федерации. Вместе с тем, на уровне местного самоуправления возможно принятие правовых актов, регулирующих порядок управления муниципальной собственностью. Оно оказывает непосредственное влияние на местное самоуправление, поскольку позволяет сформировать источники доходов местных бюджетов, определить статьи расходов, проводить муниципальную приватизацию, привлекать инвестиции под объекты муниципальной собственности, образовывать муниципальные унитарные предприятия, которые также становятся источником доходов для муниципальных образований.

Итак, в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, - исходя из ее конституционного предназначения, заключающегося в обеспечении интересов местного сообщества в целом, - должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач, - таково самое общее ограничение права муниципальной собственности. При этом имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[381] предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования. Именно конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обусловливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

[381] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

Как известно, формирование муниципальной собственности в Российской Федерации - в рамках перераспределения собственности между публично-правовыми образованиями, а также между публично-правовыми образованиями и частным сектором - осуществлялось преимущественно на основе разграничения единого массива государственной собственности и сопровождалось процессом приватизации имущества, находящегося в публичной собственности. И поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 1 октября 1998 года № 168-О "По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации"[382] один и тот же субъект не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли, участие муниципальных образований в гражданском обороте, как и состав объектов муниципальной собственности могут быть связаны **только с осуществлением властных функций и решением задач**, возложенных на местное самоуправление. Это тоже, как представляется, весьма существенное ограничение, напрямую связанное и с владением муниципальной собственностью. Исходя из этого, с точки зрения Конституционного Суда, применительно к публичной (муниципальной) собственности допустима возможность законодательного установления условий приватизации муниципальных предприятий и средств производства, непосредственно не связанных с решением задач местного самоуправления, - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации на основе принципа юридического равенства и с учетом необходимости обеспечения баланса различных конституционно защищаемых прав и законных интересов. И хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участники гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что - вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в

[382] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999.№ 1.

принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, - население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры. Следовательно, ограничение участия публичных образований в имущественных отношениях случаями, когда такое участие необходимо с точки зрения реализации функций и полномочий органов публичной власти, не должно создавать препятствий для решения вопросов местного значения, связанных с организацией жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Весьма любопытен и требует особого исследования вопрос о возможности ограничения права муниципальной собственности в пользу права частной собственности. Смысл нахождения имущества в муниципальной собственности - это, прежде всего, поддержание на надлежащем уровне сферы услуг, относящихся к жизнеобеспечению населения муниципального образования, поскольку такое имущество позволяет создавать соответствующую инфраструктуру за счет приобретения необходимых объектов муниципальной собственности и поддерживать в должном техническом состоянии объекты, находящиеся в муниципальной собственности, чем достигаются конституционно значимые цели публичного управления. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении 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",[383] федеральный законодатель, предъявляя к субъектам экономической деятельности конкретные требования и устанавливая 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, во всяком случае связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью и обязанностью не допускать экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную

[383] Собрание законодательства Российской Федерации. 2005.№ 23. Ст. 2311.

конкуренцию. В этом смысле ограничение права муниципальной собственности на объекты, не связанные целевым назначением с реализацией компетенции местного самоуправления, и предоставление преимущественного права выкупа таких объектов субъектам малого и среднего предпринимательства оправдано конституционно значимыми целями защиты основ, в том числе экономических, конституционного строя, прав и законных интересов других лиц. Ограничение состава объектов публичной собственности, включая муниципальную, пределами, обусловленными ее назначением, уменьшает нагрузку публичной власти в процессе исполнения обязательств, вытекающих из принципов социального государства, и вместе с тем влечет рост экономической самостоятельности граждан, прежде всего занятых в сфере малого и среднего предпринимательства.

Органы местного самоуправления, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности. Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, возможности, сроков и условий их приватизации обеспечивает не только соблюдение конституционных прав населения муниципального образования на самостоятельное владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности, но и выполнение публичной властью своих социальных функций.

Таким образом, вопрос, соответствует ли сохранение недвижимого имущества в муниципальной собственности (с целью дальнейшего его использования) публичным функциям, возложенным на местное самоуправление, и требованиям, предъявляемым к составу и целевому назначению муниципальной собственности, имеет принципиальное значение для решения вопроса о реализации преимущественного права частного лица получение такого имущества в частную собственность, например, на приватизацию такого имущества, как это предусмотрено положениями Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего

предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации",[384] с учетом их места в общей системе конституционно-правового и гражданско-правового регулирования соответствующих отношений. Исходя из презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общеправовым и конституционным принципам, обладающим высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяющим содержание конституционных прав человека и отраслевых прав граждан, носящим универсальный характер и в связи с этим оказывающим регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, Конституционный Суд решил, что в упомянутом случае реализация субъектом малого или среднего предпринимательства преимущественного права на приватизацию арендуемого им муниципального имущества осуществляется применительно к тем объектам муниципальной собственности, в отношении которых имеет место волеизъявление муниципального образования как собственника этого имущества, выраженное в соответствующих нормативных предписаниях. Таким образом, действительно реализуется формальный принцип равной защиты прав муниципальной и частной собственности.

И поскольку законодательное усмотрение связано не только с обязанностью следовать конституционно одобряемым целям, но и выбором средств их достижения, которые также не должны противоречить Конституции Российской Федерации, меры ограничения права муниципальной собственности не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе, к неоправданному сокращению имущественной основы местного самоуправления. Кроме того, такие меры допустимы при условии, что вызванное ими ограничение права муниципальной собственности действительно позволяет рассчитывать на достижение конституционно значимых целей.

Следует помнить и том, что сохранение имущественной основы местного самоуправления обеспечивается соблюдением не только вытекающего из Конституции Российской Федерации требования о допустимости принудительного отчуждения лишь тех объектов, которые в силу закона не могут находиться в собственности муниципальных образований, но и условием о справедливом возмещении, соразмерном действительной стоимости муниципального имущества, подлежащего

[384] Собрание законодательства Российской Федерации.2008.№ 30. Ч. 1. Ст. 3615.

отчуждению. Возмездный характер отчуждения имущества, находящегося в публичной собственности, следует из ст. 1 упоминавшегося ранее Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", определяющего приватизацию как возмездное отчуждение государственного или муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц, что предполагает его продажу с соблюдением правил, позволяющих выявить разумную цену приватизируемого муниципального имущества и, тем самым, обеспечить равноценность возмещения при его отчуждении.

Определение рыночной стоимости имущества, находящегося в муниципальной собственности, в целях реализации частным собственником права на его приобретение осуществляется независимыми оценщиками в соответствии с Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации". Данный федеральный закон обязывает оценщиков соблюдать стандарты оценки под контролем саморегулируемой организации, гарантирует их независимость, имущественную ответственность, страхование таковой, образование компенсационного фонда для возмещения ущерба от оценки, не обеспечившей установление рыночной цены, и позволяет оспорить отчет об оценке. Тем самым гарантируется достоверность оценки, заказчиком проведения которой выступают органы, уполномоченные осуществлять действия по приватизации, что позволяет муниципальному образованию самостоятельно обеспечить свой интерес в установлении рыночной цены предназначенного к отчуждению имущества, - по общему правилу, его выкупная цена, определяемая законом в размере рыночной стоимости, предположительно должна покрывать возможные потери муниципального образования. Кроме того, в таких случаях отчуждение муниципального имущества должно сопровождаться эффективным судебным контролем.

Помимо рассмотренных выше ограничений права муниципальной собственности, следует указать и на тот факт, что «общие» для права публичной собственности ограничения также применяются на уровне местного самоуправления. Как представляется, одна из причин такого подхода государства к регулированию права муниципальной собственности связана с тем, что весь «первоначальный» объем муниципальной собственности был создан административно-правовым способом на основании вышеупомянутого Постановления Верховного Совета Российской

Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Государство, судя по всему, «помнит» о «государственном предназначении» переданной собственности и по-прежнему контролирует ее пользование и распоряжение ей, в том числе, ограничивая правомочия муниципального собственника. Так, в настоящее время такое ограничение права муниципальной собственности как возможность внесудебного изъятия имущества и передачи его (безвозмездно) в государственную собственность регулируется положениями исследованного выше Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, согласно ст. 154 которого проведено разграничение перечней объектов публичной собственности: существуют объекты, которые могут находиться в федеральной, региональной или муниципальной собственности. При этом передача имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации осуществляется в следующем порядке. Находящееся в муниципальной собственности имущество подлежит безвозмездной передаче в федеральную или региональную собственность в случаях, если:

– нахождение указанного имущества в муниципальной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

– указанное имущество используется органами государственной власти, унитарными предприятиями и государственными учреждениями для целей, установленных в соответствии с нормами действующего законодательства.

В тех же случаях, когда муниципальное образование приобретает имущество на гражданско-правовых основаниях, какие-либо специальные ограничения федеральный законодатель на право муниципальной собственности совершенно не налагает. Так, из формулировок статей 8 и 218 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что право муниципальной собственности возникает, по сути, «автоматически» в том случае, если речь идет о новой вещи, изготовленной или созданной

соответствующим субъектом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов. Право собственности на плоды, продукцию, доходы, полученные в результате использования имущества, приобретается по основаниям, предусмотренным ст. 136 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества. Право муниципальной собственности на имущество, которое имеет собственника, может возникнуть на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Однако в области публичного права право муниципальной собственности весьма серьезно ограничивается. Так, получение муниципального имущества (возникновения права муниципальной собственности на имущество) по публично-правовым основаниям весьма жестко контролируется государством. К примеру, Положение о земских учреждениях 1864 г. установило, что к ведению земств относится установление местных (уездных и губернских) налогов и сборов (за исключением налогообложения торговых и промышленных предприятий). И право это трактовалось не ограничительно, а именно как право самостоятельно вводить и отменять новые налоги или сборы. И при этом деятельность земств была основана исключительно на принципе самофинансирования - никаких дотаций из государственного бюджета земства не получали. В наше время Конституция Российской Федерации также гарантирует право – согласно части 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, однако в соответствии с частью 4 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с Кодексом нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах

федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами данных субъектов Российской Федерации. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных Кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. Иные элементы налогообложения могут устанавливаться исключительно Налоговым кодексом Российской Федерации. Кроме того, часть 6 ст. 12 Налогового кодекса содержит норму о том, что не могут устанавливаться какие-либо местные налоги или сборы, не предусмотренные Кодексом. Эта норма, таким образом, существенно ограничивает закрепленное ст. 132 Конституции Российской Федерации право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги. Следовательно, органы местного самоуправления жестко ограничены в праве установления и изменения местных налогов (и совершенно не имеют права на введение каких-либо местных сборов).

Положительная сторона такого подхода, как отмечают исследователи, связана с охраной прав гражданина, четким определением рамок конституционно установленной обязанности платить налоги. Данные ограничения призваны обеспечить единство налоговой системы на всей территории Российской Федерации, и в этом заслуга Налогового кодекса. Отрицательная же сторона такого решения состоит в том, что местные бюджеты лишены дополнительных доходных источников, сокращена налоговая база, объем средств местных бюджетов.[385] Все это, безусловно, означает и ограничение права муниципальной собственности. Правомерность такого подхода федерального законодательства вызывает серьезные сомнения с точки зрения действия положений ст. 133 Конституции Российской Федерации, которая установила, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется, в том числе, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. И одно из этих прав, несомненно, - право муниципальной собственности. Которое, как было показано, весьма существенно ограничено. Таким образом, как представляется, экономические основы местного самоуправления весьма существенно страдают из-за отсутствия четкой системы гарантий прав местного самоуправления,

[385] См. Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 377.

внутренних противоречий законодательства, регулирующего вопросы ограничения права муниципальной собственности. Построенное на основе теории дуализма муниципального управления российское законодательство, как видно, не нашло еще баланс между степенью государственного вмешательства и степенью самостоятельности муниципальных образований. Органам местного самоуправления предоставлена определенная свобода использования собственности в области частноправовых отношений. В сфере публичного права органы местного самоуправления такой самостоятельности не имеют. Это проявляется и в ограничении конституционного права местного самоуправления на установление местных налогов и сборов, и в механизме "разграничения" публичной собственности, и в новом регулировании, гораздо более жестком по сравнению с ранее действовавшим законодательством, и в ряде ограничений права муниципальной собственности в пользу права частной собственности.

Вместе с тем, государством (решениями Конституционного Суда Российской Федерации, прежде всего) был установлен запрет на ограничение ряда прав местного самоуправления, связанных с муниципальной собственностью. Решения, принятые органами местного самоуправления, их должностными лицами или непосредственно населением в рамках установленной компетенции по вопросам управления муниципальной собственностью, не могут быть отменены или приостановлены органами государственной власти. Каких-либо положений, ограничивающих право муниципального образования на приобретение собственности по гражданско-правовым основаниям, ее содержание и использование, либо устанавливающих различия в правовом режиме, привилегии, ограничения для одной из формы собственности не имеют юридической силы. В силу современной редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", несмотря на наличие перечня видов имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности, по сути, муниципальные образования обладают необходимой степенью свободы для беспрепятственного приобретения и управления любым имуществом, необходимым для решения вопросов местного значения. Дальнейшая актуальная задача муниципально-правовой науки – разработать на основе теоретических правовых конструкций стройную и внутренне непротиворечивую систему законодательных норм (прежде всего, федерального уровня), регулирующую

(исчерпывающим образом) случаи и условия ограничения права муниципальной собственности.

Заключение

Итак, как показало проведенное исследование, конституционно-правовое закрепление отношений собственности обретает форму права собственности, поскольку определяет порядок действий лиц по присвоению предметов материального мира. Законодателем вводятся правовые нормы и их посредством определяются границы допустимых действий лиц по владению, пользованию и распоряжению созданным или приобретенным имуществом. Совокупность всех указанных норм составляет институт права собственности, в основе которого лежат системные конституционные принципы. А урегулированные законом возможности собственника совершать по своему усмотрению любые действия, не противоречащие закону (в отношении принадлежащего ему имущества) составляют правомочия собственника: право владения, пользования и распоряжения.

При определении степени ограничений права собственности, как представляется, общенациональные интересы должны иметь приоритет перед частными лишь в тех случаях, когда это жизненно необходимо, когда возникает ситуация, создающая угрозу существования данной нации, например, военные действия, стихийные бедствия и другие чрезвычайные события или явления. Но ни при каких обстоятельствах на результат рассмотрения спора об ограничении прав того или иного собственника (в особенности – собственника публичного и собственника частного) не должны влиять экономические оценки, получаемые или упускаемые выгоды и т.п. Конечно, возможны ситуации, связанные с тем, что реализация (или невозможность реализации) права частной собственности затрагивает интересы большого круга людей, всего населения, народа. В таких случаях определенные ограничения данного права целесообразны и допустимы, но и они, как было показано, имеют определенные пределы.

Право частной собственности имеет разное содержание в конституционно-правовом и гражданско-правовом смыслах. В первом случае, то есть, говоря о конституционном праве частной собственности, следует понимать под ним естественное право, которое «признает» Конституция Российской Федерации, но не вводит; неотчуждаемое право - Конституция Российской Федерации закрепляет неотчуждаемость основных прав человека; право, неограниченно распространяющееся на землю и

природные ресурсы (при условии соблюдения конституционных требований ненанесения ущерба окружающей среде и не нарушения прав других лиц); право, подлежащее особой охране со стороны государства, с точки зрения его фундаментальной ценности как принципа, как основы конституционного строя (может быть ограничено, даже прекращено чье-то отдельное право частной собственности, но такие случаи не являются и не могут быть системными, должны проходить в рамках особой процедуры и не должны подвергать сомнению базовый принцип признания и гарантированности права частной собственности).

В отличие от приведенных позиций, гражданско-правовое право частной собственности является:

- позитивным, то есть установленным государством: и, действительно, в гражданско-правовом смысле право собственности возникает и существует только в тех случаях и по тем основаниям, которые предусмотрены гражданским законодательством;

- отчуждаемым: в определенных случаях конкретный земельный участок, например, может быть изъят для государственных или муниципальных нужд, (но право частной собственности, в том числе, на землю (даже и того) лица, у которого данный участок был изъят, сохраняется);

- ограничиваемым государством: законодательство содержит специальное регулирование по вопросам предоставления права частной собственности на землю и иные природные ресурсы и его возникновение, осуществление и прекращение связаны с целым рядом ограничений;

- правом, в охране которого может быть отказано в случаях и порядке, определенных гражданским законодательством.

Актуальным в современной науке конституционного права до сих пор является вопрос об отделении субъективного конституционного права собственности от соответствующего отраслевого (гражданско-правового) права. На возможность разделения этих прав в свое время указывал еще Л.Д. Воеводин, критикуя попытки распространения свойств гражданского права частной собственности как «абсолютного субъективного права» на «абстрактное конституционное право».[386] Но проблема состоит в том, что, рассматривая субъективные права, невозможно преодолеть естественное отождествление субъективного конституционного права частной

[386] Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 101.

собственности и одноименного отраслевого права: например, продажа имущества ведет к утрате, то есть отчуждению права собственности на него, и тем самым, к прекращению субъективного конституционного права частной собственности. Но ведь оно, это конституционное право, как следует из конституционных же положений, неотчуждаемо: исходя из приведенных выше норм части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации субъективное конституционное право частной собственности попросту не может прекратиться. Поэтому следует признать, что объектом конституционно-правовой защиты частной собственности является не только основное неотчуждаемое право - право частной собственности на землю, но и само отношение частной собственности, являющееся одним из элементов основ конституционного строя Российской Федерации.

Ограничение права частной собственности в целом ряде случаев является необходимым условием возникновения (поддержания) конкуренции. И допустимость таких ограничений не дает основание сделать вывод о том, что фактически различные формы собственности не равны между собой. Несмотря на то, что законом определяется, какие виды имущества могут находиться только в государственной или муниципальной собственности (например, имущество, изъятое из гражданского оборота, не может находиться в частной или муниципальной собственности); несмотря на то, что различны способы приобретения и прекращения права собственности для различных субъектов (например, государство может приобретать право собственности за счет конфискации какого-либо имущества или иного отчуждения для своих нужд), тем не менее, принципиальный подход неизменен: невозможно говорить о равенстве прав в ситуации, когда эти права в одном случае возникают, а в другом нет; как собственники же ни публичные, ни частные лица не имеют различий (применительно к одному и тому же виду объектов собственности) ни в объеме правомочий, ни в объеме прав по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом.

Право частной собственности характеризуется в Конституции Российской Федерации как естественное, неотчуждаемое право человека, подлежащее особой охране со стороны государства как одной из основ конституционного строя Российской Федерации. При этом возможность реализации данного права в отношении конституционных его объектов – земли и природных ресурсов – предоставлена только гражданам Российской

Федерации, что, впрочем, не означает: (а) невозможность для иностранца (лица без гражданства) реализовать данное право (в силу установленного «национального режима»); ни (б) приоритет права российских граждан перед иностранцами (лицами без гражданства) иметь в собственности землю; однако право частной собственности иностранного гражданина на землю ограничивается по объектному составу по сравнению с гражданином России.

В целом, вопрос о собственности на землю и (другие) природные ресурсы, следует признать, весьма непоследовательно урегулирован в нормах Конституции Российской Федерации: ее формулировки крайне расплывчаты, нечетки, по сути, не отвечают правилам юридической техники. В части 2 ст. 9 Конституции указано, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», но это означает лишь создание «пустой», не порождающей правовых последствий нормы. Более того, это серьезно усложняет дальнейшее развитие отношений в сфере присвоения земли и природных ресурсов. Очевидно, что в рамках приводимой конституционной логики земля и другие природные ресурсы могут находиться, а могут и не находиться в той или иной форме собственности. При этом государство, если исходить из формулировок Конституции Российской Федерации, ровно такой же участник отношений присвоения, как и субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, частные, коллективные собственники и пр. – это подтверждается положениями п. «в» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу также выглядит неоднозначной: исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации, полагает Конституционный Суд, 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. Но в названных статьях Конституции России нет предписаний такого рода.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что гарантированность охраны и использования земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит (только) субъектам Российской Федерации. С этим трудно не согласиться, но обращает на себя внимание явно просматривающаяся подмена понятий: «всенародный» и «народов, проживающих на соответствующей территории» - это термины, не совпадающие по объему. Конституционный Суд явно расширил конституционную формулировку и, тем самым, создал правовые возможности для ограничения права собственности, в частности, права публичной собственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Исходя из этой позиции, вполне резонно предположить, что право собственности на землю и природные ресурсы может быть закреплено только за «всеми народами», а не за теми, которые «проживают на соответствующей территории» (несмотря на прямое предписание Конституции Российской Федерации). А «все народы», очевидно, представляет у нас только государство, то есть Российская Федерация. То есть собственность на землю и природные ресурсы не должна быть разграничена, она должна быть сосредоточена на федеральном уровне. Но на практике этого не происходит - наоборот, собственность на землю и природные ресурсы разграничивается между государством и его субъектами, и в данном контексте, таким образом, вполне можно утверждать, что речь идет об ограничении (возможно, более корректно говорить о «самоограничении») права публичной собственности на землю и природные ресурсы на федеральном уровне.

В целом, право собственности и его важнейшие объекты – земля и природные ресурсы – нашли свое отражение в основах конституционного строя Российской Федерации, и, несмотря на «лаконичность», порой нечеткость и неоднозначность соответствующих конституционных формулировок, анализ приведенных норм Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, направленных на их понимание, приводит к выводу о том, что право собственности (несмотря на признание его «естественного» характера в нормах Конституции Российской Федерации) является также и позитивным

и, в связи с этим, объем правомочий собственника регулируется государством. В Конституции Российской Федерации названы основные собственники – государственный, муниципальный и частный, – но права на собственность каждого их них ограничены государством, во-первых, в связи с необходимостью обеспечения ряда государственных интересов, но также, (и это, во-вторых), в целях обеспечения защиты интересов других собственников. Степень и формы указанных ограничений зависят от целого ряда условий и факторов, которые были подробно проанализированы в разделах настоящего исследования.

Понятие «публичная собственность» стало одним из сложившихся правовых понятий конституционного права Российской Федерации. Можно утверждать, что публичная собственность – явление весьма разноплановое и неоднородное, но, несмотря на это, оно стало особой категорией окружающей нас правовой действительности. Отличают ее от всех других форм собственности и целостно (внутриструктурно) объединяют два общих признака: во-первых, принадлежность публичному (властвующему) собственнику и, во-вторых, особая конструкция (особое содержание) права публичной собственности, отличающаяся от традиционной «триады» (права владения, пользования и распоряжения), господствующей, к примеру, в праве частной собственности.

Субъектами права публичной собственности являются различные (публично-властные) территориальные образования в целом (но не их органы публичной власти). Публичная собственность не является исключительно государственной, так как ее субъекты не являются только государственными образованиями. Однако территории напрямую не могут (объективно) участвовать в гражданском обороте, правомочия публичных собственников: государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, - осуществляют соответствующие органы публичной власти, но это не делает их собственниками соответствующего имущества. И, как правило, данное имущество не используется указанными органами публичной власти напрямую. В основах конституционного строя четко определено, что приоритетная задача государства применительно к таким объектам собственности как земля и природные ресурсы – их охрана и предоставление возможностей их использования всем народам, проживающим на соответствующей территории. То есть на первом плане в содержании права публичной собственности выступают права (и

одновременно обязанности) органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности. Осуществление управления, то есть волевого воздействия целевого характера на соответствующий объект позволяет органу, выступающему от имени публичного собственника, установить определенные правила, условия, которые позволяют в дальнейшем осуществлять традиционные для содержания права собственности права владения, пользования и распоряжения объектами публичной собственности.

Крайне важна система публичного контроля, система независимых органов, постоянно оценивающих законность и целесообразность осуществления тех или иных действий с объектами публичной собственности. И в связи с этим необходимо подчеркнуть еще одну существенную особенность права публичной собственности: говоря о содержании права частной собственности мы, в первую очередь, понимаем под ними права и правомочия собственника. В случае же с правом публичной собственности речь идет не о правах (правомочиях), а о полномочиях органов публичной власти в отношении публичной собственности.

Таким образом, содержание права публичной собственности составляют полномочия органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности, принадлежащими государству, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также права и обязанности по владению, пользованию и распоряжению указанными объектами.

В целом, представляются доказанными, во-первых, взаимосвязь публичной власти и публичной собственности, проявляющаяся, прежде всего, через выявленное единство регулирования вопросов установления и разграничения полномочий органов публичной власти и публичной собственности, и, во-вторых, общее правило необходимости учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при распределении (перераспределении) объектов публичной собственности, а также обусловленность такого распределения (перераспределения) перераспределением публичных полномочий. Категория «публичная собственность», таким образом, является комплексной и объединяет в себе понятия государственной собственности и муниципальной собственности. Однако введение в право термина «публичная собственность» не означает

необходимости разделения всего многообразия форм собственности на частную или публичную собственность. При этом сама публичная собственность неоднородна по структуре, но, несмотря на это, она имеет принципиальные отличия ее от других форм собственности. Объединяют ее два общих признака: принадлежность публичному собственнику и особая конструкция права. Эта особая конструкция базируется на основах конституционного строя, в которых определена приоритетная задача государства по охране и предоставлению возможностей использования наиболее важных объектов публичной собственности народам, проживающим на соответствующей территории. Таким образом, главным в содержании права публичной собственности являются права (и одновременно обязанности) органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности. А само содержание права публичной собственности следует определить как полномочия органов публичной власти по управлению и контролю за объектами публичной собственности, принадлежащими государству, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, а также права и обязанности по владению, пользованию и распоряжению указанными объектами.

Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, других законодательных актов признают публичные образования субъектами гражданского права, выступающими в гражданском обороте на равных основаниях с физическими, юридическими лицами и иными его участниками. С другой стороны, органы и должностные лица публичной власти вправе управлять экономикой, осуществлять правовое регулирование этой сферы, то есть, выступать в качестве публичного субъекта, диктующего свою волю другим участникам гражданского оборота. При этом органы публичной власти должны исходить в своей экономической деятельности из норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Но, несмотря на большое количество принятых законов, направленных на решение проблем развития комплексного института собственности, систематизированного законодательства в данной области в нашей стране, к сожалению, до сих пор не создано. Однако реальная взаимосвязь прав публичной и частной собственности требует серьезного дальнейшего наполнения. Практика, проанализированная в диссертационном исследовании, показывает, что публичный собственник не может так же эффективно реализовывать свое право собственности, как это делает

собственник частный. Проблемы развития прав как частной, так и публичной собственности должны быть тесно увязаны с вопросом сокращения государственных и муниципальных расходов и «дебюрократизации экономики». Для этого необходима координация деятельности федеральных органов государственной власти по устранению излишнего и неэффективного административного регулирования и повышения эффективности расходов государственных и местных бюджетов; решение вопроса о применении конкретных форм государственного регулирования предпринимательской деятельности (особенно, в сфере ЖКХ, строительства, банковской сфере).

Несмотря на естественный и неотчуждаемый (в конституционно-правовом смысле) характер права собственности, реализация данного права, как и большинства других прав и свобод человека не может носить абсолютного характера.

При этом представляется доказанным, что вполне возможны коллизионные ситуации, при которой право частной собственности в целом может быть ограничено, но такое ограничение не может быть распространено на конкретное имущество. В качестве примера такого рода коллизии можно привести особенности ограничения прав на имущество, используемого для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности. Такое имущество, как определил Конституционный Суд Российской Федерации, включает в себя любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях. На практике данное противоречие разрешается следующим образом: указанное право фактически (несмотря на конституционные предписания) ограничивается – как только у собственника в силу решения компетентного органа будет изъято соответствующее имущество (и тем самым будет ограничено его право частной собственности в отношении определенных объектов), оно автоматически не сможет им использоваться по смыслу части 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации.

Представляется доказанным, что на практике любое государство, принимая законодательные акты, стремится найти баланс между принципами рыночной экономики и свободной конкуренции, основанными на частной

собственности и ее максимальной защите, и принципами социального государства, то есть государства, ограничивающего, прежде всего, именно право частной собственности в интересах общего блага и социальной справедливости. Конституция Российской Федерации при этом формально не предусматривает даже абстрактных возможностей ограничения права частной собственности в общественных интересах, более того, государственная и муниципальная формы собственности, указываемые в Конституции Российской Федерации в контексте признания и равной защиты с частной и иными формами собственности, не регулируются как средства достижения целей социального государства; даже по отношению к ним не устанавливается социальное содержание права собственности, не предписывается его использование во имя социального блага. По сути, право публичной собственности никак не ограничено в Конституции и по аналогии с правом частной собственности сведено к классической «триаде» - ничем не лимитированному праву владения, пользования и распоряжения имуществом. А попытки государства законодательно ограничить, очертить границы осуществления права публичной собственности постоянно встречают критику, в том числе, звучащую и на международном уровне, связанную с тем, что законодатель выходит за рамки, обозначенные Конституцией.

Как видно из проведенного исследования и рассмотренных различных точек зрения, в отношении категорий «пределы реализации права» и «ограничения» ни в конституционно-правовой, ни в цивилистической науке не установлены четкие различия. И, что намного сильнее осложняет правоприменение, не определены они и в действующем законодательстве. Более того, и в доктрине, и в нормативных правовых актах термин «ограничение» весьма часто дополняется (или пересекается) другим понятием (отсутствующим в нормах Конституции Российской Федерации) - «обременение», который иногда противопоставляется, но чаще применяется как синоним «ограничения». В свою очередь, Конституция России содержит практически не применяемый в законодательстве Российской Федерации, но содержащийся в целом ряде международных актов термин «умаление права», который, исходя из его лексического значения, также, по-видимому, является одной из форм ограничения права.

В отношении понятия ограничения права собственности следует указать на то, что помимо воздействия на волю субъекта права, – к примеру,

определения условий реализации права, оно также влияет и на объективную сторону – на общественные отношения, то есть на многообразные связи, возникающие между отдельными индивидами, социальными группами, нациями и др., а также внутри них в процессе их экономической, социальной, политической, культурной жизни и деятельности. И воздействие это, в отличие от запрета, направлено в гораздо меньшей степени на воспрепятствование возникновению или прекращению общественного отношения, хотя и такого рода ограничения по сути своей весьма близко стоящие к запретам можно найти, особенно, в конституционном праве.

Корректное разграничение понятий «пределы реализации права собственности», «ограничение права собственности», «обременения права собственности» и «умаление права собственности» может быть проведено исключительно с точки зрения характеристик, определенных в Конституции Российской Федерации. Исследуя положения части 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, можно прийти к единственному выводу: лицо реализует свои права в рамках тех пределов (или границ), в которых не нарушаются права и свободы других лиц.

Другими основными пределами реализации права собственности выступают:

- социальная функция (социальное предназначение) собственности;
- публичное право на отчуждение собственности в административном порядке;
- публичное право на изъятие собственности (конфискация, национализация);
- институт приватизации (деприватизации) собственности.

Ограничение права собственности может рассматриваться как изменение (прежде всего, уменьшение, сокращение) его содержания; очевидно, что в таком понимании ограничения права собственности преобладает гражданско-правовой подход и регулируются такого рода ограничения нормами гражданского законодательства. Конституция в данном случае устанавливает лишь общие условия применения такого рода ограничений: например, в соответствии с частью 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации 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. Виды такого рода ограничений права собственности:

1) установление обязанности - конституционной или гражданско-правовой;

- использование имущества в гражданском обороте с цельюобеспечения исполнения обязательств, защиты индивидуальных интересов, выплаты компенсации в случае причинения ущерба и т.п.;

2) установление особого статуса имущества, например, признание его объектом культурного наследия, музейным экспонатом или национальным достоянием и пр. Другой пример: определение видов имущества, которые могут находиться только в федеральной собственности;

3) установление временного запрета (иных временных препятствий) осуществления права собственности;

4) установление специального (разрешительного) порядка владения, пользования или распоряжения имуществом;

5) установление изъятий в содержании права собственности (ограничения права владения, права пользования или права распоряжения).

Наконец, под ограничением права собственности может рассматриваться и признание прав третьих лиц на саму собственность – имущество, имущественные права, а также права (осуществляемые как частными лицами, так и публичными структурами) по контролю за действиями собственника с его имуществом в общих интересах. В данном случае, с точки зрения лексики, понимание ограничения права собственности наиболее созвучно по значению с термином «обременение». То есть, наличие, признание или установление возникновение прав третьих лиц на объект права собственности является обременением. Таким образом, обременение является особым случаем ограничения права собственности, под которым следует понимать только и исключительно изменение границ данного права в связи с реализацией иных (не аналогичных) прав субъектов права.

Представляется также доказанным наличие взаимосвязи прав публичной и частной собственности и ряда существенных возможностей воздействия государства на экономические отношения через механизм ограничения права собственности.

Общественный интерес, как было показано в диссертационном исследовании, – это совокупность совпадающих частных, перерастающих в

групповые и далее перерастающих в общие, интересов. Это такой интерес, который необходимо реализовать в целях развития частного (группового, общего) интереса, но при этом реализовать таким образом, чтобы сохранить устойчивость общества (и государства) в целом. С юридической точки зрения общественный интерес является важнейшим элементом демократического государственного устройства, в том числе, неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов»: представляется, что различные интересы должны сочетаться и «балансироваться» как на уровне гражданского общества, так и на уровнях государственной власти, и на уровне муниципальных образований.

В отличие от общественного интереса публичный интерес предопределяется такими категориями, как "публичная власть", "публичные функции государства и муниципальных образований", то есть, особенности проявления публичного интереса связаны с тем, что они отображают многообразные существующие связи в возникающих, изменяющихся и прекращающихся правоотношениях отношениях по поводу осуществления публичного властвования. Публичный интерес объективируется в официальных правовых актах, опосредуется правом, отражает интеллектуально-волевую и управленческую составляющие публичной власти, которые реализуются в четко определенных процедурных формах с помощью специальных юридических действий, приемов и средств. Достижение целей публичного интереса всегда связано с решением общих проблем или задач (удовлетворением публичных потребностей) и объективируется посредством специальных форм: издание закона, свершение правосудия, удостоверение факта и пр. Таким образом, можно утверждать, что публичный интерес – это результат формализации общего блага, это объективированный в правовой форме государством или муниципальным образованием общественный интерес, удовлетворение которого является необходимым условием сохранения социального баланса в обществе.

Поскольку понятие «публичный интерес» охватывает категории «государственный интерес» и «муниципальный интерес», можно сделать вывод о том, что публичный интерес есть официально признанный государством, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, выраженный органом публичной и зафиксированный с помощью правовых средств интерес, удовлетворение которого служит потребностям существования и развития общества. Общие ограничения

права собственности продиктованы публичным интересом, тогда как частные – индивидуальным.

Публичный интерес, безусловно, не должен совпадать с (узкими) интересами органов публичной власти, их аппарата либо должностных лиц. В таком понимании данный интерес, скорее будет противопоставляться интересу общественному. Общественный интерес при этом следует понимать как общий интерес отдельных лиц, выступающих в качестве членов (в широком смысле) социальной группы, возникающий как совокупность обобщенных индивидуальных интересов. Поскольку всегда существует разница между общим интересом и совокупностью индивидуальных интересов, представляется корректным утверждать, что понятие общественного интереса не совпадает с понятием публичного интереса, который возникает именно потому, что представляет собой высшую степень обобщения индивидуального интереса. Поэтому понятия «публичный интерес» и «общественный интерес» не сопоставимы между собой по объему: невозможно, определить соотношение данных понятий через такие сравнительные категории, как, например, «шире», «уже» и т.д. Связано это с тем, что носителем общественного интереса является общество в целом, а носителем публичного интереса – система публичной власти, и органы этой системы (которые по разному трансформируют индивидуальные и коллективные запросы общества или его членов). Объединяет публичный интерес и общественный интерес категория «общее благо» - феномен, представляющий собой совокупность общечеловеческих ценностей, признаваемых и разделяемых всеми членами общества, являющихся значимым для них в культурном, общественном или личностном значении, вне зависимости от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (свобода, равенство, справедливость). Во имя общего блага, как было показано, право собственности (как частной, так и публичной) также может быть ограничено.

В работе доказано, что именно публичная власть является выразителем публичного интереса, в силу которого и может быть ограничено право собственности, но, с другой стороны, был выявлен ряд ситуаций, в которых отдельные «частные» интересы публичного собственника, в свою очередь, становятся основанием, препятствующим ограничению права собственности (в данном случае – возможности государства его регулировать).

Институт ограничения права частной собственности в индивидуальных интересах используется в гражданском праве, и предназначены такого рода институты, включающие обязательства, условия, запрещения и т.п., для ограничения права собственности на конкретный вид имущества в интересах третьего лица.

Право публичной собственности может быть полностью прекращено в отношении государственного или муниципального имущества, и на него может быть распространено право частной собственности – это случай предельного ограничения права публичной собственности. И чем больше экономически развит публичный собственник, тем в большей степени ограничивается законом его право публичной собственности на соответствующей территории.

Представляется доказанным, что, в целом, конституционно-правовые механизмы ограничения права частной собственности соразмерны, адекватны тем целям, ради которых они вводятся. Поскольку их действие непосредственно связано с реализацией конституционного права человека на собственность, каждый из них содержит пределы реализации, позволяющие лицу, право частной собственности которого ограничивается, защищать свои интересы и отстаивать свои права в случае их нарушения. И применение любой из форм защиты права собственности от противоправных ограничений санкционировано государством и реализуется при необходимости с участием органов публичной власти государства.

Принципиальный механизм ограничения прав собственников в смешанных формах собственности заключается в следующем: все исключения из общего правового режима (которым является гражданско-правовой режим осуществления правомочий частного собственника) устанавливаются подзаконными нормативными актами на основе прямого указания закона.

Европейский суд по правам человека сформулировал целый ряд принципов, на основе которых государство вправе ограничивать право собственности. Такими принципами являются

- принцип «предсказуемости»;

- отказ публичной власти изъять по требованию собственника частную собственность для использования в связи с наличием государственных (муниципальных) или общественных нужд, является противоправным в том

случае, если фактически данное частное имущество используется в публичных целях;

- принцип защиты прав физических лиц, у которых изымается имущество в результате реституции;

- невыполнение органами публичной власти судебного решения о принудительном прекращении права частной собственности является противоправным и, в свою очередь, нарушает право собственности тех лиц, которые не могут полноценно пользоваться своим имуществом в связи с бездействием органов публичной власти;

- недопустимость ограничения реальной стоимости изымаемого имущества при расчете справедливой компенсации;

- вопросы как восстановления, так и прекращения права собственности, безусловно, имеют в качестве цели удовлетворение общественного интереса. Вопросы эти решаются государствами посредством законодательного регулирования, и законодательный подход к регламентации этих вопросов может быть крайне широким, поскольку связан с особенностями той или иной социальной и экономической политики государства. Европейский Суд имеет право вмешиваться в эти вопросы лишь при условии, что решение законодателя относительно содержания общественного интереса явно лишено разумного обоснования;

- принцип тождественности режима ограничения права собственности, применяемого в отношенииииностранных граждан,режиму, применяемому к гражданам государства, вводящего такой режим, в соответствующем (ином) государстве;

- лишение собственности без предоставления разумной компенсации с учетом ее стоимости, как правило, представляет собой несоразмерное вмешательство, которое не может считаться оправданным.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации также сформулирован ряд правовых позиций, с учетом которых государство может ограничивать право собственности. Данные правовые позиции заключаются в следующем.

1) Право свободного выбора места жительства напрямую связано с правом пользования недвижимым имуществом, оно принадлежит гражданину от рождения и, как и другие основные права и свободы, является неотчуждаемым.

2) Право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со ст. 56 Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях.

3) Установление законодателем приоритета для той или иной группы граждан (по получению имущества в денежной форме) противоречит принципу равенства всех перед законом.

4) Изъятие имущества допустимо лишь при наличии гарантий последующего судебного контроля.

5) Как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации. 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 Российской Федерации 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.

6) Предписание части 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации 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 изъятое имущество к государству, должна осуществляться только по решению суда.

7) В определенных случаях, когда изъятие имущества необходимо в публичных целях и в качестве превентивной меры, способом реализации конституционной гарантии права частной собственности, является **последующий** судебный контроль.

8) Гражданское законодательство, регулирующее отношения участников гражданского оборота, в том числе отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, должно быть основано на принципах свободы экономической деятельности, **признания и защиты собственности**, 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.

9) Право собственности на природные ресурсы **не принадлежит** субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации 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. субъект Российской Федерации **не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории** и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

10) **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.

11) Существует необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности.

12) Обеспечение права частной собственности не должно вести к отказу от публичных начал в развитии отношений собственности.

13) Введение ограничений права муниципальной собственности, обусловленных конституционно одобряемыми целями развития малого и среднего предпринимательства, предполагает, по смыслу ст. 35 Конституции Российской Федерации, предоставление местному самоуправлению разумного возмещения, компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав местного самоуправления.

14) Ограничение участия публичных образований в имущественных отношениях случаями, когда такое участие необходимо с точки зрения реализации функций и полномочий органов публичной власти, не должно создавать препятствий для решения вопросов местного значения, связанных с организацией жизнеобеспечения населения муниципального образования

Представляется доказанным, что собственность общественных объединений не может относиться к частной форме собственности. Выделение в нормах Конституции Российской Федерации «иных форм собственности» свидетельствует о широком подходе законодателя: в существующей российской правовой действительности за основу берется частноправовой подход к «общественной» собственности, но частной собственностью она не является, частным лицом (лицами), даже его создателем (учредителем, членами и т.п.) она присвоена быть не может (в отличие, к примеру, от «обычных» юридических лиц: имущество ликвидируемого общества с ограниченной ответственностью после погашения всех долгов распределяется между его участниками пропорционально долям). Сказанное требует выделения особой –

общественной – формы собственности. Режим права общественной собственности отличается от правового режима частной собственности, и эти отличия проявляются в наличии следующих особого рода ограничений права собственности общественных объединений, установленных нормами действующего законодательства:

- имущество общественного объединения формируется на основе вступительных и членских взносов (если их уплата предусмотрена уставом) и в этом случае не применяется принцип равноправия частных собственников;

- особый порядок приобретения имущества: так, общественные объединения, создаваемые для решения политических задач, например, политические партии или объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов, только в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Интересы публичного собственника (государственного или муниципального) могут быть ограничены в интересах коллективного собственника – общественного (религиозного) объединения. Более того, как показывает практика, такого же рода ограничения могут быть, по сути, «переложены» и на частного собственника, прежде всего, в ситуациях, когда неясно, является ли тот или иной объект «имуществом религиозного назначения».

Помимо собственно Российской Федерации ее субъекты также вправе законодательно урегулировать возможность передачи публичной собственности в собственность общественного объединения.

Многие субъекты Российской Федерации безвозмездно передают свою публичную собственность религиозным объединениям. И такой подход не вызывает протестов федеральных органов государственной власти. Из этого следует, что отношения такого типа вовсе не являются гражданско-правовыми, они по своей природе носят комплексный характер, сочетая гражданско-правовое начало (в рамках которого субъект Российской Федерации выступает не как регулятор отношений, но как собственник, то есть субъект, распоряжающийся собственным имуществом) с конституционно-правовым и административно-правовым. Именно последние названные сферы общественных отношений дают возможность субъекту Российской Федерации осуществлять управление своей публичной

собственностью и законодательно определять порядок ее перехода в собственность общественного (в рассматриваемом случае – религиозного) объединения. Еще один принципиальный момент, связанный с ограничением права (в данном случае – публичной) собственности, доказывающий факт наличия конституционно-правовых и административно-правовых отношений в данной сфере, связан с тем, что передача имущества возможна исключительно на основании решения уполномоченного органа. Никакие другие (существующие для разрешения споров в сфере частного права) органы публичной власти не вправе принимать решение по данному вопросу. Например, судебным решением передать публичную собственность религиозной организации невозможно, что подтверждает сложившаяся судебная практика. Понятие публичной собственности охватывает не только собственность государственную, но также и собственность муниципальную. Таким образом, муниципальные образования также вправе безвозмездно отчуждать свое имущество, передавая его религиозным объединениям.

В настоящий момент на уровне субъектов Российской Федерации существуют существенные ограничения права собственности, не соответствующие положениям ст. 8 Конституции о признании и равной защите всех форм собственности. Более того, само регулирование вопросов собственности субъекта Российской Федерации носит противоречивый и запутанный характер. Так, правовые нормы ограничивают право субъектов Российской Федерации иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов, и, тем самым, ставят, по существу, частную форму собственности в доминирующее положение по отношению к публичным формам собственности, ограничивают тем самым гарантированные Конституцией Российской Федерации права собственников (субъектов Российской Федерации) по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности проявляется в случаях участия публичных собственников в гражданском обороте, то есть на уровне, где базовым является принцип равноправия участников. И поэтому речь в таких ситуациях идет о механизмах «самоограничения», не позволяющих публичному собственнику доминировать и, тем самым, нарушать принцип равенства. В ряде случаев публичный собственник ограничивает право

собственности вплоть до прекращения своего права собственности на имущество и его передачи в частную собственность. Однако возможно и обратное – частная собственность может быть изъята (чаще всего путем выкупа) и сосредоточена в руках публичного собственника.

Для обеспечения баланса частных и публичных интересов в области общественных отношений необходимо, чтобы цели ограничения прав и свобод были не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны этим целям и требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные ими меры; публичные интересы могут оправдывать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату. Не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности неразрывно связан с функциями осуществления власти в государстве. Государство, с одной стороны, выступает как регулятор, определяющий тот или иной режим регламентации общественных отношений, а, с другой стороны, само в этих отношениях участвует.

Государство, выстраивая отношения с субъектами публичного права, вовсе не ведет себя как участник гражданского оборота, и ограничивает право публичной собственности не гражданско-правовыми, а административно-правовыми механизмами. И даже в тех случаях, когда речь идет об ограничении правомочий собственника, данный принцип сохраняет силу, более того, он влияет и на правоспособность публичных образований.

Ограничение права муниципальной собственности с позиций публично-правового подхода, заключающегося в целевом понимании правосубъектности публично-правовых образований, является одним из самых дискуссионных вопросов конституционного и муниципального права. С одной стороны, в части 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации четко определено, что органы местного самоуправления самостоятельно

управляют муниципальной собственностью. Но, с другой стороны, современная концепция местного самоуправления, также, безусловно, основанная на положениях Конституции Российской Федерации, в частности, ст. 12, устанавливающей, что местное самоуправление самостоятельно в пределах его полномочий предполагает исчерпывающее определение перечня таких полномочий. И в нормах Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" данный подход был реализован – вопросы местного значения разных видов муниципальных образований были определены исчерпывающим образом и в соответствии с рассмотренным в предыдущих разделах работы принципом «деньги следуют полномочиями» под этот исчерпывающий перечень вопросов местного значения был определен и «закрытый» перечень ресурсов. И это ограничение права муниципальной собственности было отменено только Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в ст. 5 которого было предусмотрено, что в собственности муниципальных образований может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Такой подход привел к бессистемности действующего законодательства о местном самоуправлении: действительно, если перечень видов имущества открытый, неясно, для чего он вообще нужен. Кроме того, непонятно, как может применяться норма, устанавливающая обязательность перепрофилирования (изменения целевого назначения имущества) либо отчуждения имущества, в ситуации, когда перечень видов имущества открыт.

В муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, должно находиться **только то имущество**, которое необходимо для решения возложенных на местное самоуправление задач, - таково самое общее ограничение прав муниципального собственника. При этомпообъектные ограничения права собственности, иные ограничения, в том числе, связанные с возможностями участия муниципальных образований в имущественных отношениях, не должны создавать препятствий для решения вопросов местного значения, возложенных на местное самоуправление.

В целом, рассмотренные в работе категории, принципы и правовые позиции, несомненно, свидетельствуют о том, что право собственности в

Российской Федерации в его конституционном смысле подлежит целому ряду ограничений, и это ограничения 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 объектов собственности.

Библиография

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Российская газета от 25 декабря 1993 г. №237.

2. Международный пакт от 16 декабря 1966 года «Об экономических, социальных и культурных правах». Ратифицирован Указом Президиума Верховного Суда СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 12. 1994.

3. Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

4. Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 44. Ст. 5400.

5. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. Российская газета от 05 апреля 1995 г. № 67.

6. Федеральный конституционный закон от 24 апреля 2008 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"». Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1754.

7. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (в редакции от 28 июля 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

10. Водный кодекс Российской Федерации. Утвержден Федеральным законом от 3 июня 2006 № 74-ФЗ (действует в ред. от 25 июня 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

11. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1. Ч. I. Ст.16

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. от 06 декабря 2011 г.). Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (в ред. от 14 июня

2012 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

14. Жилищный кодекс Российской Федерации (в ред. от 29 июня 2012 года). Утвержден Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Часть 1. Ст. 14

15. Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.). Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 12 декабря 2012 года). Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

17. Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ (в ред. от 25.06.2012) "Об особо охраняемых природных территориях" возможно объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

18. Федеральный закон от 19 мая 1995 года №82-ФЗ "Об общественных объединениях". Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

19. Федеральный закон от 28. 08. 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

20. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

21. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3594.

22. Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ (в редакции от 1 июля 2011 года) "О свободе совести и о религиозных объединениях". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

23. Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

24. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 2 мая 2012 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

25. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (в редакции от 1 декабря 2012 года) "О политических партиях". Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

26. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (в настоящее время действует в редакции от 7 декабря 2011 года). Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.

27. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (в редакции от 25 июня 2012 года).Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

28. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (в ред. от 16 октября 2012 года) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

29. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (в редакции от 12 ноября 2012 года) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

30. Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

31. Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ (в ред. от 29 июня 2012 года) "Об электроэнергетике". Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177.

32. Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике". Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1178.

33. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 года) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

34. Федеральный закон от 11 ноября 2003 года № 138-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) "О лотереях". Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4434.

35. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

36. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (в ред. от 20 июля 2012 года) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

37. Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества". Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2881.

38. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

39. Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ (в настоящее время действует в редакции от 10 июля 2012 года) "О Государственной корпорации "Ростехнологии".Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 48. Ст. 5814.

40. Федеральный закон от 01 декабря 2007 года № 310-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 года) "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071.

41. Федеральный закон 11 июня 2008 № 84-ФЗ "О внесении изменения в статью 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2797.

42. Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ (в редакции от 2 июля 2010 года) "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3615.

43. Федеральный закон от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ "Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. Ст. 2283.

44. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ (в ред. от 25 апреля 2012 года) «О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" для доверительного управления государственным имуществом и выполнения иных функций государственного значения».Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3582.

45. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера» (в ред. от 11 февраля 2013 г.). Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

46. Федеральный закон от 1 февраля 2010 года № 4-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 6. Ст. 566.

47. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

48. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.

49. Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ (ред. от 06 декабря 2011 года) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» обременением имущества. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 29. Ст. 3400.

50. Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ (ред. от 27 июля 2006 года) «О рынке ценных бумаг. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

51. Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах». Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4562.

52. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 года) "О приватизации государственного и муниципального имущества". Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.

53. Федеральный закон от 22 декабря 2004 года № 122-ФЗ (в редакции от 20 июля 2012 года) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

54. Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ (в редакции от 2 июля 2013 года) "О государственной службе российского казачества". Собрание законодательства Российской Федерации.2005.№ 50.Ст. 5245.

55. Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 (в ред. от 30 ноября 2011 года) "О реабилитации жертв политических репрессий". Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428.

56. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 (в ред. от 6 декабря 2011 года) "О недрах". Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.

57. Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 (в ред. от 11 июня 2008 г.) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Ведомости Съезда народных депутатов и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

58. Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-I "О реабилитации репрессированных народов". Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18. Ст. 572

59. Закон РСФСР от 21 ноября 1990 года № 343-1 “О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям”. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 26. Ст. 322.

60. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в редакции Закона Российской Федерации от 15 июля 1992 г. №3310-1, Федеральных законов от 25 мая 1995 г. №83-ФЗ, от 6 мая 1998 г. №70-ФЗ, от 2 января 2000 г. №3-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. №196-ФЗ, от 21 марта 2002 г. №31-ФЗ, от 9 октября 2002 г. №122-ФЗ). Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №16. Ст.499. Российская газета от 20 августа 1992 г., №186. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №22. Ст.1977. Российская газета от 12 мая 1998 г. №89, 5 января 2000 г., №1-3, 31 декабря 2001 г., №256, 26 марта 2002 г., №53, 12 октября 2002 г., №194.

61. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 “О собственности в РСФСР”. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 30. Ст. 416.

62. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 “О предприятиях и предпринимательской деятельности”. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 30. Ст. 418.

63. Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 года № 1104-1 “О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст.569.

64. Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". Российская газета от 11 января 1992 года. № 8

65. Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2006 года № 603 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 25. Ст. 2700.

66. Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 6. Ст. 436.

67. Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия – наводнения в Краснодарском крае». Российская газета от 18 июля 2012 года.

68. Указа Президента России от 15 июня 1992 года № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества».Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.1992. № 25. Ст. 1429.

69. Распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности». Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 697.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 № 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3168.

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии». Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 50. Ст. 6096.

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590 "О Министерстве культуры Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31, Ст. 4758.

73. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 325 "О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 18. Ст. 2651.

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490 "О порядке передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, отнесенного к музейным предметам и музейным коллекциям,

включенным в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, либо документам Архивного фонда Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 28. Ст. 2889.

75. Постановление Совета Министров РСФСР 25 декабря 1990 года № 601 “Об утверждении положения об акционерных обществах”. Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 6. Ст. 92.

76. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820 «Об утверждении свода правил СНИП 2.07.01-89* "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"». Архив Министерства регионального развития Российской Федерации.

77. Решение Московского областного Совета народных депутатов от 4 июня 1991 года № 23/4 «Об утверждении Положения о порядке разграничения областной государственной собственности и муниципальной собственности районов и городов Московской области и входящих в них административно-территориальных единиц и Положения о порядке разгосударствления и приватизации предприятий и организаций областной государственной собственности и муниципальной собственности районов и городов Московской области». Архив Администрации Московской области.

78. 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 от 21 мая 2010 года. № 109.

79. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в от 18 декабря 2007 г. № 8993/07. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008. № 3.

80. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10 августа 2004 года №2727/04. Архив Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

81. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2010 года № ГКПИ10-230.Архив Верховного Суда Российской Федерации.

82. 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 49. Ст. 4861.

83. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03 июля 2001 года № 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" в связи с жалобами ряда граждан. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 3058.

84. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 16. Ст. 1909.

85. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2003 года № 4-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности" в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной".Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 15. Ст. 1416.

86. 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". Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

87. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 года № 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации. № 42. 1998. Ст. 5211.

88. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 года № 8-П "По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы "Y. & g. Reliable Services, Inc." Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 21. Ст. 2669.

89. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”». Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

90. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева". Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30. Ч. 2. Ст. 3695.

91. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International

Limited". Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2258.

92. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

93. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

94. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П "По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска".Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 264.

95. 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". Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 21. Ст. 2542.

96. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа". Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 14. Ст. 1741.

97. 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 49. Ст. 4861.

98. 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». Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.

99. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 6-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "СтройКомплект". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2769.

100. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова". Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 15. Ст. 1810.

101. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита". Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

102. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А. Мостипанова". Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 45. Ст. 5603.

103. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.

104. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2012 года № 9-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район"

Республики Марий Эл". Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 15. Ст. 1811.

105. Постановление 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".Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2311.

106. Постановление 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"». Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 24. Ст. 2658.

107. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. N 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" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

108. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года № 168-О "По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

109. 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.

110. 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. № 5. 2005.

111. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2006 года № 167-О "По жалобе гражданина Кириллова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации".Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 32. Ст. 3586.

112. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2001 года № 254-О "По запросу Свердловского районного суда города Перми о проверке конституционности статей 209 и 210 Гражданского кодекса Российской Федерации" указано, что «муниципалитет города Перми, принимая в силу Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" жилой фонд в муниципальную собственность, взял на себя все правомочия прежнего собственника и бремя по содержанию указанного имущества».Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 2. 2002.

113. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. №236-О "По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике". Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст.214.

114. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 2. 2007.

115. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

116. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О "По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации". Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. №2. 2007.

117. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 828-О-П. Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

118. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. №1-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия". Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №8. Ст.1092.

119. Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 января 2007 года по делу № 34478/97 «Фенер Рум Эрдек Лисеси Вакфи» против Турции». Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 7. С. 69-70.

120. Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 ноября 2007 года по делу № 22531/05 «Бугайный и другие против Польши» (BugajnyandOthersv. Poland). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 5. С. 55.

121. Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 ноября 2007 года по делу № 45116/98 «Калинова против Болгарии» (Kalinova v. Bulgaria). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 5. С. 56-57.

122. Постановление Европейского Суда по правам человека от 24 мая 2007 г. по делу № 77606/01 «Паудичо против Италии» (Paudiciov. Italy). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 12. С. 60-61.

123. Постановление Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2007 года 2334/03 по делу № 2334/03 «Козаджиолу против Турции» (Kozacioδluv. Turkey). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 2. С. 52-53.

124. Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 августа 2007 года по делу № 44302/02 «Компания «Джей Эй Пай (Оксфорд) Лтд.» и «Джей Эй Пай (Оксфорд) лэнд Лтд.» против Соединенного Королевства (J.A. Pye (Oxford) LtdandJ.A. Pye (Oxford) LandLtdv. UnitedKingdom).Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 3. С. 50-51.

125. Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 января 2008 года по жалобам № 19558/02 и 27904/02 по делу «Наджарьян и Дерьян против Турции» (NacaryanandDeryanv. Turkey).Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 7. С. 46-47.

126. Постановление Европейского Суда по правам человека от 13 февраля 2007 года № 75252/01 «Эвальдссон и другие против Швеции»

(EvaldssonandOthersv. Sweden). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 38-39.

127. Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 сентября 2006 года по делу № 35349/05 «Флери Солер и Камиллери против Мальты» (FleriSolerandCamilleriv. Malta).Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 34.

128. Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 июня 2006 года по делу № 35014/07 «Хуттен-Чапска против Польши» (Hutten-Czapska v. Poland). Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 8. С. 52-56.

129. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 ноября 2008 года по делу № А82-4775/2008-20. Архив Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа.

130. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 февраля 2007 года № Ф04-864/2007(31579-А45-36). Архив Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа.

131. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 19 января 2004 года по делу № А12-707/03-С8. Архив Федерального арбитражного суда Поволжского округа.

132. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 декабря 2006 года № Ф08-6176/2006. Архив Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа.

133. Закон Волгоградской области от 26 мая 2000 года № 404-ОД "О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области". Архив Администрации Волгоградской области.

134. Закон Краснодарского края от 12 июля 2012 года № 2542-КЗ «О мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, утративших жилые помещения в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск и Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года». Архив Администрации Краснодарского края

135. Закон Краснодарского края от 9 октября 1995 года № 15-КЗ "О реабилитации кубанского казачества". Кубанские новости от 17 октября 1995 года, № 189.

136. Закон Краснодарского края от 5 октября 2002 года № 539-КЗ «О привлечении к государственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска». Архив Администрации Краснодарского края.

137. Закон Краснодарского края от 13 марта 2000 года № 547-КЗ «О дополнительных мерах социальной защиты членов казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества, привлекаемых к несению государственной и иной службы в Краснодарском крае».Архив Законодательного собрания Краснодарского края.

138. Закон Курганской области от 5 февраля 1996 г. № 37 «О местном самоуправлении в Курганской области». Архив Администрации Курганской области.

139. Закон Московской области от 24 апреля 2002 года № 25/2002-ОЗ (в редакции от 20 октября 2010 года) "О порядке и условиях передачи собственности Московской области религиозным организациям". Вестник Московской областной Думы. 2002. № 7.

140. Закон Приморского края от 27 ноября 1997 года № 103-КЗ "О казачестве в Приморском крае". Архив Администрации Приморского края.

141. Закон Ханты-Мансийского автономного округа о 15 декабря 1994 года «О региональном государственном фонде поколений Ханты-Мансийского автономного округа». Архив Администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

142. Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 23 марта 2011 года № 2493-П «Об утверждении концепции государственной политики Краснодарского края в отношении Кубанского казачества». Архив Законодательного собрания Краснодарского края.

143. Решение Екатеринбургской городской Думы от 20 декабря 2011 года № 86/51 "Об утверждении Положения "О порядке передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в собственности муниципального образования "город Екатеринбург". Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2011. № 224. С. 3.

144. Решение Муниципалитета города Ярославля от 18 декабря 2006 года № 350 "О прогнозном плане (программе) приватизации муниципального имущества города Ярославля на 2007 год".Архив Муниципалитета г. Ярославля.

145. Распоряжение администрации города Кургана от 11 марта 2003 г. №1079-р "Об утверждении муниципальной маршрутной сети города Кургана и договора об организации перевозок пассажиров". Архив Администрации города Кургана

146. Основы законодательства СССР от 23 ноября 1989 года № 810-1 «Об аренде». Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР 1989. № 25. Ст. 481.

Литература

1. JellinekW. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6

2. Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н., Байгушева Ю.В. Гражданское право: учебник: в 3-х томах. Том 1, часть 2, М., Волтерс Клуверс. 2010.

3. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. М. Юрист. 2006.

4. Аккуратов И.Ю., Коршунов Н.М., Хорев А.А. К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности // Государство и право. 2000. № 10.

5. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., Прометей. 2003.
6. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998.
7. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. Юридическая литература. 1989.
8. Андреев В.К. О праве частной собственности в России (критический очерк). М. Волтерс Клувер. 2007.
9. Андреева Г.Н. Объекты права собственности в конституциях зарубежных стран: ретроспективный взгляд. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1-2.
10. Андреева Г.Н. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в Российской Федерации как публично-правовой институт: некоторые теоретико-методологические аспекты правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.
11. Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации. М., 2009.
12. Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6.
13. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. Волгоград. Мастер. 2009.
14. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2004.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 133
16. Ахмедуев А.Ш. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. 1996. № 10. Сосна С. А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2.
17. Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6.
18. Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах. // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 1996.
19. Бирюкова Т.А., Сикачев М.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2011.
20. Богданова Е.Е. Категория «добросовестности» в гражданском праве // Российская юстиция. 1999. №9.
21. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. Юрист. 2001.

22. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.

23. Брежнев А.В. Государственное регулирование публичной собственности в условиях переходной экономики. Дисс… канд. эконом. наук. Саратов. 2002.

24. Васильева А., Дранкина Е. Оборонка по последней моде // Коммерсантъ Деньги. 2012. №51 (908).

25. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М. МГУ. 2003.

26. Виноградова Е., Никольский А. Бренд в квадрате // Ведомости № 243 (3257) от 21 декабря 2012 года.

27. Витрук Н.В. Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 1965.

28. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.

29. Волков А.В. Теория концепции "злоупотребление гражданскими правами". Волгоград. Изд-во «Станица-2». 2007.

30. Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности. Журнал российского права, 2006. № 12.

31. Геворкян М.Г. Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и классификация // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3.

32. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.

33. Горохов Д.Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М. 1998.

34. Гошуляк А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

35. Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М. Проспект. 2003.

36. Гребенников В.В. Институт права собственности в системе конституционно-правового регулирования рыночных отношений // Конституционный строй России. Выпуск III. М. ИГП РАН. 1996.

37. Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М. 1996.

38. Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат. 2006. № 10.

39. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М. Юрист, 2003.

40. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства // Право и жизнь. 2001. № 36.

41. Ильичева О.А. Судебная защита конституционного права частной собственности на землю гражданина Российской Федерации: понятие и сущность // Российский судья. 2007. № 1.

42. Камышанский В.П. Пределы и ограничения права собственности. Волгоград. Волгогр. акад. МВД России. 2000.

43. Клеандров М.И. О двух хронологических векторах права собственности / Сб. материалов международной научной конференции «Собственность в XX столетии (социально-экономические, политические и правовые аспекты)». М. РОССПЭН. 2001.

44. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересмотренное / под ред. В.Д. Зорькина. М., Норма-Инфра-М. 2011.

45. Комментарий к ст. 35 Конституции Российской Федерации. Под общ. ред. академика Кудрявцева Ю.В. М. 1996 // СПС КонсультантПлюс.

46. Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В.Н. Дубровин. М. Юрлитинформ. 2001.

47. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII - XIX вв.: Сборник документов / Под ред. П.Н. Галанзы. М.: Госюриздат, 1957.

48. Конституционное право государств Европы / Под ред. Д.А. Ковачева. М. Волтерс Клувер. 2005.

49. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий" / под ред. Ю.А. Дмитриева. М. Юстицинформ. 2007. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

50. Коркунов Н.М. Русское государственное право : в 2 т. 6-е изд. СПб., 1909. Т. 2.

51. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М. Академический правовой университет при РАН. 1993.

52. Круглый стол: "Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву" // Государство и право. 1998. № 7.

53. Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность).Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

54. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10.

55. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1.

56. Лазарев В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема. // Журнал российского права. 2009. № 9.

57. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сб. статей. СПб. 1903.

58. Мазаев В.Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение. Журнал российского права. 2008. № 12.

59. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М. Институт права и публичной политики. 2004.

60. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец. 2004.

61. Малиновский А.А. Пределы субъективного права // Журнал российского права. 2005. № 11.

62. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М. Юристъ. 2003. С. 91

63. Мамонтов В.А. Проблема использования категории публичного интереса в законодательстве, регулирующем предпринимательскую деятельность // Юридический мир. 2011. № 1.

64. Манукян А.А. Ограничения права собственности нормами публичного и частного права // Право и экономика. 1997. № 17.

65. Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе от 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. М., 2001.

66. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М. Юристъ. 1999.

67. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М. Юристъ. 2004.

68. Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М. ЮРКОМПАНИ. 2011.

69. Мечетина Т.А. Ограничения права собственности: проблемы публичных и частных интересов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2001.

70. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. М. Статут. 2007.

71. Нерсесянц В.С. Философия права. М. ИНФРА М – НОРМА. 1997.

72. Общественная палата г. Волгограда. Общественная экспертиза ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве Волгограда. Проблемы и пути их решения. Архив Волгоградской областной Думы.

73. Панин А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 2007 г. N 270-ФЗ "О Государственной корпорации "Ростехнологии" (постатейный) / под ред. И.А. Смагиной // СПС КонсультантПлюс. 2010.

74. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. Статут. 2007.

75. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. М. Юрайт. 2011.

76. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Российская газета. 2003. № 93.

77. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М. Юристъ. 2002.

78. Пресс-конференция Президента Российской Федерации В.В. Путина 24 июня 2002 г. Цит. по: Муниципальная политика. 2002.

79. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820 «Об утверждении свода правил

СНИП 2.07.01-89* "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"» // СПС КонсультантПлюс.

80. Приходько И. М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики. Автореф. дисс… канд. юр. наук Саратов. 2001.

81. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. СПб. 2003.

82. Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. СПб. Лексикон. 2001.

83. Редакционный материал. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. 2009. № 2.

84. Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49.

85. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. М. МЗ-ПРЕСС. 2004.

86. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М. Дело. 2002.

87. Соломатина Н.Н. Соотношение частных и публичных начал в праве частной собственности // Сб. Гармонизация частных и публичных интересов. Саратов. Научная книга. 2005.

88. Сороковая Е.А. Институт права собственности в конституциях стран Латинской Америки // Юридический мир. 2009. № 12.

89. Сталин И.В. К вопросам аграрной политики в СССР. Речь на конференции аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. // Вопросы ленинизма. М. 1952.

90. Суханов Е.А. Право собственности в современной России / Сб. материалов международной научной конференции «Собственность в XX столетии (социально-экономические, политические и правовые аспекты)». М. РОССПЭН. 2001.

91. Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России. // У. Маттеи, Е.А. Суханов Основные положения права собственности. М. Юрист. 1999.

92. Тархов В.А. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С. Н. Братуся. М. Юридическая литература". 1984.

93. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. БЕК. 1995.

94. Товарищество собственников жилья. Информационно-методическое пособие. Пермь. 2000.

95. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. // Государство и право. 2002. № 9.

96. Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

97. Федеративный договор. Документы. Комментарий. М. 1994.

98. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. проф. З.М. Черниловского. М., 1994.

99. Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России. М. Юристъ. 2006.
100. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894.
101. Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб. РХГА. 2005.
102. Шашкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (постатейный) / подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2011 /СПС КонсультантПлюс.
103. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права М. Статут. 1995.
104. Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М. Юриспруденция. 2007.
105. Щенникова Л.В. Неприкосновенность собственности на жилище и защита интересов соседей // Российская юстиция. 2001. № 4.
106. Щепачев В.А. Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004.
107. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. Норма. 2007.