

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ЗНАЧЕНИИ ИЗЪЯТИЯ
СОБСТВЕННОСТИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД
Шамова К.Д. Email: Shamova631@scientifictext.ru**

*Шамова Ксения Дмитриевна – бакалавр юриспруденции,
юридический факультет,
Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург*

Аннотация: в статье анализируются различные аспекты содержания института изъятия собственности для государственных нужд, раскрывается конституционно-правовой смысл данного института, значение института для общества и гражданского оборота, рассматривается практика Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека по вопросу изъятия собственности для государственных нужд, исследуется понятие «государственных нужд», а также деятельность органов законодательной власти европейских стран по вопросу экспроприации.

Ключевые слова: изъятие собственности, государственные нужды, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека.

**ABOUT CONSTITUTIONAL IMPORTANCE OF EXPROPRIATION
FOR THE NEEDS OF A STATE
Shamova K.D.**

*Shamova Kseniia Dmitrievna – Bachelor of Law,
LAW FACULTY,
SAINT-PETERSBURG STATE UNIVERSITY, SAINT-PETERSBURG*

Abstract: in the article various aspects of the content of the institution of seizure of property for state needs are analyzed, the constitutional and legal meaning of this institution and the importance of this institution for society and civil turnover are disclosed, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights on the seizure of property for state needs is examined, the concept of «state needs» is investigated, as well as the activities of legislative bodies of European countries on the issue of expropriation.

Keywords: expropriation of property, state needs, Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights.

УДК 342.739

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в ч. 3 ст. 35 устанавливает возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд. Данное ограничение права собственности в каждом конкретном случае должно удовлетворять требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предъявляемым к законодателю. Под ограничением прав и свобод человека, как это следует, в том числе, из практики Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд), понимаются такие акты публичной власти, вследствие принятия или осуществления которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для реализации его прав и свобод, о чем говорится в пункте 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней». В отношении ограничения права собственности путем изъятия земельных участков можно в определенных случаях усмотреть признаки препятствий для реализации принадлежащих гражданам права на свободное осуществление экономической деятельности (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и права собственности на земельные участки (ч. 1-3 ст. 35, ч. 1, 2 ст. 36 Конституции РФ).

Тот факт, что институт принудительного отчуждения имущества для государственных нужд предусмотрен непосредственно самой Конституцией РФ (ч. 3 ст. 35), не означает, что обжалуемое регулирование не образует ограничения прав. Конституция РФ не содержит исчерпывающего подробного перечня «государственных нужд», в целях удовлетворения которых возможно принудительное отчуждение, и не определяет полномочий конкретных органов публичной власти по осуществлению такого отчуждения, так же как в статье 57 Конституция РФ не закрепляет перечня конкретных налогов и сборов, не устанавливает ставку налогообложения и не определяет полномочий налоговых органов по изъятию суммы налога. Можно было бы предположить, что налоговое регулирование не является ограничением прав, поскольку налоговая обязанность граждан установлена непосредственно самой Конституцией РФ. Однако это было бы грубой ошибкой, очевидной ввиду устоявшейся позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд

РФ), который прямо указывает: «налогообложение всегда означает определенные ограничения права собственности, закрепленного в статье 35 Конституции Российской Федерации», в связи с чем «на законы... о налогах и сборах «в полной мере распространяется положение статьи 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это соответствует определенным конституционно значимым целям, т.е. пропорционально, соразмерно им» [1, 1909]. Соответственно, закон, конкретизирующий понятие «государственных нужд», так же как и закон, конкретизирующий понятие «налога» путём регулирования налоговой базы, налоговой ставки и т.д., является ограничением права собственности и иных прав граждан.

Конституция РФ как в статье 57, так и в части 3 статьи 35 предусматривает лишь абстрактную возможность принудительных действий со стороны государства по отношению к гражданину. Будучи столь абстрактными и неопределенными, эти положения не могут служить непосредственным основанием осуществления правоприменительными органами такого принуждения, поскольку это означало бы поощрение Конституцией РФ произвола, в то время как в действительности требование верховенства права, вытекающее из принципа правового государства (ч. 1 ст. 1), подразумевает, что государственные органы должны быть связаны правом. Конституционный Суд РФ в п. 4 Постановления КС РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П отмечал, что «неопределенность содержания правовой нормы... допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона». Стоит отметить, что в этой правовой позиции отражается сопоставимость в подходах к требованию определенности правового регулирования Конституционного Суда РФ и Европейского Суда: последний традиционно выводит императив определенности национального законодательства из диктуемого общим принципом верховенства права так называемого стандарта законности, установленного Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и требующего, чтобы «все законы были сформулированы с достаточной четкостью, которая позволила бы лицу – с помощью совета, если это необходимо – предвидеть в степени, разумной в обстоятельствах, последствия, которые может повлечь то или иное действие [2, 189]». В конце концов, непосредственно действующими в Конституции РФ названы лишь права человека (ст. 18), но не обязанности и не обременения. Эти положения Конституции дают законодателю право предоставить правоприменителю соответствующие полномочия, осуществив дополнительную регламентацию, с тем, чтобы сформировать такие нормативно-институциональные условия, которые позволяли бы гражданину в разумной степени предвидеть возможность применения к нему мер принуждения. Именно постольку, поскольку рассматриваемые нормы формируют правовую основу, необходимую для реализации правоприменительными органами полномочий по осуществлению принуждения, они являются нормами, ограничивающими права граждан. Не случайно, комментируя положения гражданского законодательства, регламентирующие порядок определения платы за земельный участок, изымаемый для государственных или муниципальных нужд (выкупной цены), сроков и других условий выкупа, и определяющие компетенцию государственного органа, принявшего решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, по выкупу земельного участка, Конституционный Суд РФ в Определении Конституционного Суда РФ от 28 мая 2013 года № 819-О отмечает, что эти нормы «создают – наряду с другими законоположениями – *необходимую правовую основу* порядка изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд путем выкупа (статья 35, часть 3, Конституции Российской Федерации)» [3, 1].

Что имеет в виду законодатель, используя понятие «государственных нужд»? Здесь бросается в глаза явное отличие формулировок ч. 3 ст. 35 Конституции РФ от схожих, но далеко не тождественных категорий, используемых в конституциях зарубежных стран и международных актах, будь то категории «общего блага» (Германия), «общественного пользования» (США) или «интересов общества» (Статья 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции). В практике по делам о принудительном выкупе акций изначально возникла некоторая двусмысленность, когда Конституционный Суд РФ ввёл категорию «общего блага», однако впоследствии Суд прямо указал, что эта категория выходит за пределы понятия «государственных нужд» [4, 5643].

На самом деле, Суд толкует понятие «государственных нужд» достаточно узко, продолжая отграничивать их от иных, в частности, муниципальных нужд. По поводу соотношения государственных и муниципальных нужд Суд в Определении от 17 июня 2008 года № 435-О-О отмечает, что предназначение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ – это «установление дополнительных гарантий прав собственников в случаях принудительного отчуждения их имущества для государственных нужд, что не исключает возможность принудительного отчуждения имущества для муниципальных нужд, связанных с решением вопросов местного значения публичного характера, т.е. в интересах муниципального образования как публично-территориального института государственности». По сути, Суд признаёт, что отнюдь не все публичные нужды могут считаться «государственными нуждами». К слову, в этом же решении он прямо указывает, что речь идет об ограничении прав, которое должно соответствовать

требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: «федеральный законодатель, в компетенцию которого входит установление общих принципов организации местного самоуправления... в том числе определение состава вопросов местного значения и конкретных публично-властных полномочий органов местного самоуправления по их решению, был вправе – *исходя из предписаний статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации*, допускающей введение в обусловленных конституционными ценностями целях ограничений прав и свобод человека и гражданина, включая право собственности, – закрепить данное полномочие за органами местного самоуправления» [5, 1]. Само понятие «нужд» указывает на более интенсивную потребность, нежели соображения «пользы» или «интереса». Так, основное значение слова «нужда» обычно определяется как «недостаток в необходимом, бедность, нищета» [6, 1]. Соответственно, «государственные нужды» – это категория более узкая, нежели «интересы общества». В демократическом государстве все государственные нужды суть интересы общества, но отнюдь не все интересы общества могут считаться государственными нуждами. Например, преодоление экономического спада и форсирование индустриально-инновационного развития страны – это мероприятия социально полезные, но, в сравнении с потребностью в строительстве дорог, возведении объектов энергоснабжения или охране границ, отнюдь не имеющие статус безусловной жизненной необходимости, подразумеваемой под словом «нужды». Невозможно существование единого государства, в котором отдельные территории из-за отсутствия дорог никак не связаны друг с другом, так же как невозможно существование государства, где в отсутствие пограничной охраны и систем энергоснабжения граждане живут в холоде и при постоянной угрозе иностранного вторжения. Собственно, понятие «государственных нужд» должно толковаться именно как интерес общества в организации необходимого жизнеобеспечения, т.е. обеспечения базовых условий жизнедеятельности в условиях государственно-организованного социума. В этом смысле часть 3 статьи 35 российской Конституции выражает концепцию «общественной необходимости» принудительного отчуждения имущества, согласно которой под «государственными нуждами» следует понимать ограниченные социально-необходимые цели, которые способствуют достижения целей жизнеобеспечения населения. Концепцию «социальной необходимости» необходимо четко разграничивать с противоположной ей концепцией «общественной полезности», согласно которой изъятие допускается для «общего блага», «в общественных интересах», т.е. целью является не удовлетворение «нужды», а цель «общей полезности», «общего развития», что включает, в том числе и цели экономического развития территории [8, 1].

Таким образом, можно говорить о том, что в науке конституционного права в России сложилось достаточно определенное и непротиворечивое понимание того, что является «государственными нуждами».

Список литературы / References

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 16. С. 1909 (п. 5 мотивировочной части).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23820/ (дата обращения: 10.07.2017).
3. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. / под ред. Зорькина В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный), 2-е изд., пересмотренное. // М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 189.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2013 года № 819-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Спецпроект» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 281 и 282 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx/> (дата обращения: 10.07.2017).
5. Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 года № 681-О-П «По жалобам граждан Ю.Ю. Колодкина и Ю.Н. Шадеева на нарушение их конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 46. Ст. 5643 (п. 4 мотивировочной части).
6. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 года № 435-О-О «Об отказе в принятии к

рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2009. № 1.

7. *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь Ушакова, 1935 - 1940. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/887722/> (дата обращения: 13.11.2016).
8. *Кучин С.А., Поветкина Е.Л.* Изъятие в пользу частного лица: практика Германии и США, 2014. // СПС КонсультантПлюс.