

**Так ли неконституционна статья 302 ГК РФ, или Вопросы законодателю
о наследовании выморочного имущества**

О. Г. Ершов

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: ershov_@rambler.ru

**Is it so Unconstitutional the Article 302 of the Civil Code of the Russian Federation
or Questions to the Legislator About the Inheritance of Escheating Property**

O. G. Ershov

PhD of Law, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: ershov_@rambler.ru

Аннотация

В работе с позиции науки гражданского права проводится осмысление подхода, выбранного Конституционным судом Российской Федерации при оценке гражданско-правового механизма защиты права собственности при виндикации жилого помещения органами местного самоуправления, если такое жилое помещение признано выморочным имуществом. Делается вывод о том, что гражданское законодательство нуждается в совершенствовании. В работе большое внимание уделено отличию гражданской правосубъектности публично-правового образования от компетенции созданных государственных или муниципальных органов. Также говорится о том, что в первом случае по отношению к третьим лицам публично-правовое образование выступает на равных, во втором случае публично-правовое образование проявляет свои властные полномочия через публичные органы. Если такое образование действует в гражданском обороте в статусе равноправного участника правоотношений, имеющего одинаковый объем гражданских прав и обязанностей, это означает необходимость соблюдения публично-правовым образованием в частноправовых отношениях установленных им же правил.

Ключевые слова: защита права собственности, виндикационный иск, равенство сторон, компетенция органов местного самоуправления.

Abstract

In the work from the point of view of civil law science, the comprehension of the approach chosen by the Constitutional Court of the Russian Federation in assessing the civil legal mechanism of protection of property rights in the case of vindication of residential property by local government bodies is conducted, if such residential property is recognized as escheat. It is concluded that civil law needs to be improved. In the work, much attention is paid to the difference between the civil legal personality of public-law entity and the competence of the created state or municipal bodies. It is also said that in the first case, public-law entity is on equal terms with respect to third parties, in the second case – public-law entity demonstrates its authority through public bodies. If such entity operates in the civil turnover in the status of an equal participant in legal relations, that has the same volume of civil rights and obligations, which means that public-law entity in private legal relations must comply with the rules established by it.

Keywords: protection of property rights; vindication lawsuit; equality of parties; competence of local self-government bodies.

Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционно-

сти положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца» полу-

жения пункта 1 статьи 302 ГК РФ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Высший судебный орган справедливо обратил внимание на ситуацию, когда публичный собственник истребует признанное выморочным жилое помещение по виндикационному иску от добросовестного приобретателя, который перед заключением сделки по приобретению такого жилого помещения полагался согласно принципу публичной достоверности на данные единого реестра недвижимости, не знал и не мог знать, что у жилого помещения фактически должен быть публичный собственник. Норма пункта 1 статьи 302 ГК РФ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации в части, когда публично-правовое образование не предприняло – в соответствии с требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом – своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению своего права собственности на это имущество.

Предложенный подход, на наш взгляд, не учитывает ряд положений и нуждается в дополнительном осмыслении и научном анализе.

1. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», конкретизирующими предписания статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина на нарушение конституционных прав и свобод конституционность законоположений, примененных в его деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения с основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Представленный подход связан с вопросом оценки гражданско-правового механизма защиты права собственности. Как неоднократно отмечал Конституционный суд Российской Федерации, собственность, будучи материальной основой и экономическим выражением свободы личности, не только является необходимым условием свободного осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, но и гарантирует как реализацию иных прав и свобод человека и гражданина, так и исполнение обусловленных ею обязанностей, а право частной собственности как элемент конституционного статуса личности определяет, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина, смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивает правосудием (Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П и от 24 марта 2015 г. № 5-П).

Соответственно, федеральный законодатель, осуществляя в рамках предоставленных ему Конституцией Российской Федерации дискреционных полномочий регулирование и защиту права частной собственности (статья 71, пункты «в», «о»), обязан обеспечивать разумный баланс прав и обязанностей всех участников гражданского оборота в этой сфере с учетом вытекающего из ее статьи 17 (часть 3) требования о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Это означает, что осуществление человеком и гражданином своих прав и свобод также не должно нарушать интересы публично-правового образования, которое в имущественных отношениях, исходя из принципа равенства участников, закрепленного в статье 1 ГК РФ, не пользуется какими-либо властными полномочиями. С другой стороны полномочия публично-правового образования, связанные с осуществлением как органом власти возможности принятия нормативных актов, должны обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников гражданского оборота, в данном случае заявителя по жалобе, а также иных участников, включая само публично-правовое образование. При этом

механизм гражданско-правового регулирования отношений должен быть таким, чтобы заявитель по жалобе, другие участники гражданского оборота не имели каких-либо преимуществ по отношению к публично-правовому образованию.

2. Как следует из жалобы, фактически ставится вопрос о возможности применения к спорным правоотношениям, связанным с отчуждением недвижимого имущества, положений статьи 302 ГК РФ, касающихся истребования имущества от добросовестного приобретателя, с учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным судом Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О. М. Мариничевой, А. В. Немировской, З. А. Скляновой, Р. М. Скляновой и В. М. Ширяева», т. е. необходимости закрепления приоритета защиты прав покупателя недвижимости, которому не было и не могло быть известно о существовании противоправных действий со стороны третьих лиц при возникновении права публичной собственности на недвижимость и о предотвращении возможного обращения взыскания на такое имущество по требованию публичного собственника.

Вместе с тем, как неоднократно обращал внимание Конституционный суд Российской Федерации, разрешение этих вопросов, как и вопроса о применении мер ответственности к продавцу, не исполнившему обязанность по передаче товара свободным от прав третьих лиц, в том числе исходя из заявленных сторонами по делу требований, возможно путем осуществления квалификации спорных отношений и выбора нормы, подлежащей применению с учетом фактических обстоятельств дела, что относится к компетенции суда общей юрисдикции. Проверка законности и обоснованности вынесенных судебных решений – полномочие вышестоящих судов общей юрисдикции. Определение же наиболее эффективного способа защиты своих прав может быть осуществлено самим заявителем в соответствии со статьей 12 ГК РФ (Определение Конституционного суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 323-О-О, от 15 апреля 2008 г.

№ 319-О-О, от 21 декабря 2006 г. № 554-О, от 21 апреля 2005 г. № 194-О).

Таким образом, проверка законности и обоснованности вынесенных судебных решений, в том числе правильности выбора и применения судом норм права в конкретном деле, не относится к полномочиям Конституционного суда Российской Федерации, как они установлены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации». Исходя из изложенного Конституционный суд Российской Федерации, следуя данной логике, должен вынести определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы.

3. В основу жалобы заявителя в качестве обоснования доводов, положена позиция Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу «Гладышева против Российской Федерации» (жалоба 7097/10), согласно которой суды проигнорировали тот факт, что публичный собственник в течение длительного времени не предпринимал действий в защиту своих прав, а также в настоящий момент он не лишен возможности обратиться в суд с требованием о возмещении ущерба, причиненного совершенным преступлением, с осужденных лиц.

Однако следует обратить внимание, что ЕСПЧ не дал аргументированную оценку того, что и добросовестный приобретатель в момент предъявления к нему требования публичного собственника об изъятии недвижимости не лишен был возможности защиты своего права путем применения норм об эвакации, которые закреплены в статьях 461, 462 ГК РФ. Правовая конструкция «эвакуация товара» широко известна также в зарубежных правопорядках. Кроме того, в основу позиции ЕСПЧ положен тезис о том, что потерпевший не может получить компенсацию при изъятии у него публичным собственником недвижимости, поскольку виновные в мошенничестве лица не были установлены. В случае заявителя жалобы, напротив, виновные лица привлечены к уголовной ответственности.

ЕСПЧ признает по делу Гладышевой, что вмешательство государства в имущественное право частного лица было законным и справедливым, поскольку преследовало общественный интерес – реализацию права других

граждан на получение социального жилья. Заявляя требование об изъятии у заявителя жалобы недвижимости, цель публичного образования аналогична.

Как отмечал ЕСПЧ по делу Гладышевой, властям, ответственным за регистрацию, ничего не препятствовало в установлении подлинности документов, и при таком количестве регулятивных органов, обеспечивающих чистоту правового титула, участники сделки не должны были оценивать риск прекращения права собственности в связи с недостатками, которые должны были быть устраниены в рамках процедур, специально введенных для этих целей. Упущение властей не могло оправдать последующие санкции против добросовестного приобретателя имущества. Лишение приобретателя права собственности на недвижимость возлагает чрезмерное индивидуальное бремя и публичный интерес не является для этого достаточным основанием.

При таком подходе ЕСПЧ ориентировался на то, что нужно принимать во внимание принцип публичной достоверности реестра прав на недвижимое имущество, и, если добросовестный приобретатель опирается на данный принцип, у него нет возможности иным образом проверить чистоту сделки. Но с другой стороны, ЕСПЧ по делу Гладышевой допускает законность вмешательства в право собственности, выселение из жилого помещения при условии, если вмешательство будет пропорциональным.

По делу заявителя по жалобе необходимо обратить внимание на особенности российского законодательства. В соответствии с пунктом 2 статьи 1151 ГК РФ, жилое помещение как выморочное имущество переходит в муниципальную собственность. Органы местного самоуправления не наделены правом ведения реестра прав на недвижимое имущество, в котором должна быть запись о праве на объекты недвижимости, перешедшие в муниципальную собственность. В настоящее время, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», реестр ведет Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, которая должна устанавливать подлинность документов при регистрации (аналогичный подход

существовал в период действия Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии со статьей 212 ГК РФ, муниципальная форма собственности признается самостоятельной и не относится к частной и государственной собственности. С учетом изложенного органы местного самоуправления, представляя интересы муниципального собственника, так же, как и заявитель по жалобе, не могут обеспечить чистоту правового титула и, являясь потенциальным участником сделки, не могут оценивать риск прекращения права собственности в связи с недостатками, которые должны были быть устраниены в рамках процедур, специально введенных для этих целей федеральным законодателем. Это позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления, при осуществлении интересов муниципального собственника, обладают равенством по отношению к заявителю жалобы, не пользуясь каким-либо преимуществом, и также при совершении каких-либо юридических действий с объектом недвижимости должны ориентироваться на принцип публичной достоверности реестра. Непринятие в течение длительного времени каких-либо действий в защиту своего права собственности не связано с виной органа местного самоуправления, поскольку, в соответствии со статьей 1151 ГК РФ, порядок наследования и учета выморочного имущества, переходящего в порядке наследования в собственность муниципальных образований, определяется федеральным законом. В настоящее время такой закон не принят. Принятие подобного акта на уровне органов местного самоуправления не относится к компетенции муниципального образования в связи с тем, что правовое регулирование имущественных отношений, связанных с принятием наследства, относится к компетенции федерального законодателя.

Таким образом, подход ЕСПЧ по делу Гладышевой не может быть применим в ситуации заявителя жалобы.

4. Есть повод поговорить о том, соответствует ли статья 302 ГК РФ принципу правовой определенности. Анализ практики ЕСПЧ

позволяет сделать вывод о том, что данный принцип связан с верховенством права, а сама определенность нормы должна обеспечивать устойчивость и стабильность отношений, а также равновесие в применении правовых средств регулирования, обеспечивает единство судебной практики. Также принцип правовой определенности обеспечивает реализацию формального равенства (применения равной меры свободы ко всем субъектам права), а также является необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от произвольного вмешательства.

Как неоднократно отмечал Конституционный суд Российской Федерации, принцип правовой определенности в имущественных отношениях означает необходимость точности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, без которой не может быть обеспечено единообразное понимание применения таких норм, а значит, и равенство всех перед законом (например, Постановление Конституционного суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П). Правовую неопределенность заявитель по жалобе усматривает в том, что отсутствует легальное закрепление понятия «добропорядочный приобретатель», на уровне закона не определены критерии добросовестности приобретателя, что не позволяет обеспечить защиту имущественных интересов приобретателя при изъятии у него недвижимости.

В этой части следует учитывать, что право легального раскрытия дефиниции принадлежит исключительно законодателю, а установить критерии добросовестности приобретателя возможно через системное толкование правовых норм. В последнем случае такой подход широко продемонстрировали высшие судебные органы в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». Отсутствие необходимости легального раскрытия всех понятий на уровне закона отмечается и в зарубежном праве.

В аспекте правовой определенности необходимо делать акцент на понятности субъектам права механизма правового регулирования и оценки такого механизма с позиции защиты их имущественных интересов. В связи с этим обращает на себя внимание то, что правовой механизм защиты интересов добросовестного приобретателя недвижимости закреплен в статье 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Собственник жилого помещения, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестный приобретатель, от которого было истребовано жилое помещение, имеет право на разовую компенсацию за счет казны Российской Федерации.

Недостоверность данных государственного реестра может быть обусловлена как неправомерными действиями самого регистрирующего органа, так и иными обстоятельствами. Если недостоверность связана с действиями органов власти, то подлежат применению статьи 15, 1069 ГК РФ. Это согласуется с позицией ЕСПЧ по делу Гладышева о том, что ошибки или просчеты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраиваться за счет заинтересованного лица.

Во всех других случаях, когда имущественный вред связан исключительно с противоправными действиями третьих лиц, например, лиц, которые не имели права отчуждать квартиру по договору купли-продажи (как это имело место в деле заявителя по жалобе), т. е. причинителей вреда, признанных таковыми вступившим в законную силу судебным решением, установившим их обязанность возместить нанесенный вред, но с которых получить взыскание по исполнительному документу в течение установленного законом срока не удалось, государство не несет юридической (негативной) ответственности за причиненный собственнику (добросовестному приобретателю) имущества вред.

В то же время, имея в виду гарантирование стабильности гражданского оборота и

необходимость защиты права частной собственности, государство вправе добровольно возложить на себя часть финансового бремени, вызываемого такими негативными последствиями. Именно из этого исходил законодатель, вводя компенсационный механизм возмещения за счет казны Российской Федерации (Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 4 июня 2015 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой граждан В. А. Князик и П. Н. Пузырина».

Предложенный федеральным законодателем механизм позволяет обеспечить баланс частных и публичных интересов при изъятии жилого помещения у добросовестного приобретателя, не подвергает такого приобретателя чрезмерному обременению и не нарушает равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности.

5. Нарушение баланса конституционно защищаемых интересов, по мнению заявителя, может быть обусловлено двумя причинами: оспариваемая норма не учитывает особенности правосубъектности публичного собственника, а также роль государства в легитимации перехода прав на выморочное имущество. В обосновании этого тезиса можно привести аргументы о том, что органы местного самоуправления используют свое право не в своем интересе, а для осуществления полномочий в конституционно установленных целях – предоставление помещения нуждающимся гражданам; у публичного собственника отсутствует свобода в выборе способа защиты своих прав.

Подобная позиция не учитывает один из фундаментальных принципов гражданского права – равенство участников отношений. Согласно данному принципу, участники изначально не подчинены друг другу, не пользуются каким-либо преимуществом, осуществляют свои гражданские права по своей воле и в своих интересах, а также обладают равными возможностями как в осуществлении своего права и исполнении обязанностей, так и в применении мер защиты нарушенного права.

Нельзя отдавать приоритет в возможностях

выбора защиты права кому-либо из субъектов, а воля лица в выборе способа защиты должна формироваться свободно, ограничение в применении правовых мер воздействия недопустимо.

Необходимо отличать гражданскую правосубъектность публично-правового образования от компетенции созданных государственных или муниципальных органов. В первом случае по отношению к третьим лицам публично-правовое образование выступает на равных, во втором случае – публично-правовое образование проявляет своиственные полномочия через публичные органы. Если такое образование действует в гражданском обороте в статусе равноправного участника правоотношений, имеющего одинаковый объем гражданских прав и обязанностей, это означает необходимость соблюдения публично-правовым образованием в частноправовых отношениях установленных им же правил. При этом публично-правовое образование может иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам. Это означает, что осуществление публично-правовым образованием гражданских прав происходит иначе, чем для целей публичного интереса, не может.

В отношениях, связанных с применением статьи 302 ГК РФ, публично-правовое образование должно руководствоваться той же мерой юридической свободы, которая может быть представлена любому субъекту гражданского права. При этом степень свободы выбора способа защиты своего нарушенного права у публично-правового образования аналогична степени свободы у добросовестного приобретателя. В частности, выбор способа защиты является не произвольным, а зависит от характера правонарушения. При неправомерном изъятии имущества у собственника при отсутствии договорных отношений не имеет значения, в чьей собственности находится имущество на момент изъятия, способ защиты один – требовать изъятия вещи из чужого незаконного владения. Право публично-правового образования на предъявление иска об истребовании имущества из чужого незаконного владения с учетом изложенного ограничиваться не должно.

Из постановления Конституционного суда Российской Федерации усматривается оценка пассивного поведения публичного собственника при изначальном незаконном отчуждении недвижимости при противоправном содействии третьих лиц, знаниеластей о статусе квартиры и связь возложенного риска выбытия квартиры добросовестного приобретателя с дестабилизацией гражданского оборо-

рота. Следует обратить внимание, что поведение собственника не будет пассивным, если на уровне федерального законодательства будет предусмотрен механизм принятия и оформления в муниципальную собственность выморочного имущества. Повлиять на разработку такого механизма органы местного самоуправления в силу компетенции не могут.

Список литературы

1. Абраменков М. С., Фиошин А. В. Выморочное имущество в наследственном праве России // Наследственное право. – 2014. – № 1. – С. 21–26.
2. Беспалов Ю. Ф., Беспалова А. Ю. Дела о наследовании: некоторые спорные вопросы правоприменения. – М. : Проспект, 2012.
3. Казарян К. В. Выморочное имущество: проблемы и перспективы развития законодательства // Наследственное право. – 2013. – № 2. – С. 21–24.
4. Олейникова О. Выморочное имущество: законодательное регулирование и правоприменительная практика // Жилищное право. – 2015. – № 10. – С. 83–91.