



**Андрей Александрович
ДРОЗДОВ,**

аспирант кафедры
конституционного и
муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

drozdov@asnis.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ЗАЩИТА УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДХОДОВ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы защиты прав собственности Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Автор полагает, что деятельность Уполномоченного способствует развитию института собственности в России. В тексте раскрывается конституционное содержание и значимость неприкосновенности собственности для правовой системы государства и развития верховенства права. Автор приходит к выводу, что соответствующая защита должна осуществляться при неукоснительном соблюдении принципа поддержания баланса частных и публичных интересов, а в целях совершенствования подходов в защите необходимо учитывать толкование указанного принципа, данное Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. В подтверждение указанных выводов автор раскрывает корреспондирующие между собой подходы к толкованию защиты прав собственности Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, неприкосновенность собственности, конституционная защита собственности, совершенствование подходов, соразмерность, баланс частных и публичных интересов, практика Конституционного Суда РФ, практика Европейского Суда по правам человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.236-244

A. A. DROZDOV,

postgraduate student of the Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

drozdov@asnis.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS BY THE OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION: IMPROVING APPROACHES

Abstract. The article deals with the protection of property rights by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. The author believes that the activities of the Commissioner contribute to the development of the institution of property in Russia. The text reveals the constitutional content and significance of the inviolability of property for the legal system of the state

and the development of the rule of law. The author concludes that the relevant protection should be carried out in strict compliance with the principle of maintaining a balance of private and public interests, and in order to improve approaches to protection, it is necessary to consider the interpretation of this principle given by the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. In support of these conclusions, the author reveals the corresponding approaches to the interpretation of the protection of property rights of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights.

Keywords: *Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, inviolability of property, constitutional protection of property, improvement of approaches, proportionality, balance of private and public interests, practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, practice of the European Court of Human Rights.*

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее также — Уполномоченный) занимает важнейшее место в системе защиты прав и свобод человека в России.

Установленная ст. 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» цель учреждения должности Уполномоченного в виде обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами во многом определяет значимость деятельности Уполномоченного.

Ежегодно Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова публикует доклады о своей деятельности, отдельные главы которых касаются защиты социальных и экономических прав и свобод.

Особое внимание Уполномоченного в этих главах обращено на защиту прав собственности, что, по-видимому, обусловлено в том числе значимостью неприкосновенности собственности в общественном восприятии¹.

Разумеется, неприкосновенность собственности и ее конституционная защита являются основными элементами правового государства и верховенства права, на что также обращал внимание и Конституционный Суд РФ².

В учебном пособии по конституционной экономике под редакцией судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева отмечалось, что неприкосновенность собственности также является одной из несущих конструкций экономики государства³.

¹ По данным Доклада о деятельности Уполномоченного за 2019 год, право на неприкосновенность собственности отметили в числе значимых 30 % опрошенных (URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения: 26.02.2021)).

² См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2011 № 1-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

³ Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. С. 33.



Системное место института собственности в общественной жизни и экономике страны напрямую отражается на деятельности Уполномоченного по защите прав собственности, что, безусловно, положительно влияет на развитие правовой системы государства. Например, как следует из Доклада о деятельности Уполномоченного за 2017 год, Т. Н. Москалькова в течение длительного времени занимается решением проблемы защиты прав добросовестных приобретателей жилья⁴, которая являлась одной из насущных в области как конституционного, так и гражданского права.

В частности, «отмечалась проблема осуществления права на компенсацию при удовлетворении исков об истребовании жилых помещений от добросовестного приобретателя и высказывались соответствующие рекомендации. В связи с этим Уполномоченный придает особое значение принятому в июне 2017 г. Конституционным Судом Российской Федерации постановлению, которым положение пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации признано не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно допускает истребование жилого помещения, являющегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него»⁵.

Также Уполномоченный указал на то, что содержащееся в п. 1 ст. 302 ГК РФ понятие «добросовестный приобретатель» не является в достаточной степени определенным, в связи с чем проблема в правоприменительной практике остается.

Однако уже в 2019 г. в своем Докладе о деятельности Уполномоченного Т. Н. Москалькова заметила, что были предоставлены дополнительные гарантии добросовестным приобретателям жилья, государству удалось решить в определенной степени проблему защиты прав добросовестных приобретателей жилья⁶.

«В 2019 году по этому поводу высказал свое мнение и ЕСПЧ, признав нарушение со стороны государства права добросовестного приобретателя на защиту собственности и отметив, что гражданин не может принимать на себя риск аннулирования права собственности на квартиру в связи с упущениями со стороны властей в процедурах, специально предназначенных для предотвращения мошенничества в ходе сделки с недвижимостью»⁷.

Примечательно, что в своем докладе Уполномоченный сослался на позицию Европейского Суда по правам человека, которая во многом продолжает заданную ранее тенденцию недопустимости возложения бремени неблагоприятных последствий за ошибки государства на частное лицо.

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclاد_20.04.18.pdf (дата обращения: 26.02.2021).

⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год.

⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения: 26.02.2021).

⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год.

В качестве другого примера деятельности Уполномоченного по защите неприкосновенности собственности в том же Докладе приведено дело, касающееся признания и защиты права собственности на жилое помещение: «Гражданин Г., находящийся в местах лишения свободы, обратился с жалобой на совершение в отношении принадлежащего ему имущества (квартиры) мошеннических действий. Уполномоченным была инициирована проверка, по результатам которой возбуждено уголовное дело. Приговором Орехово-Зуевского городского суда Московской области злоумышленники признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ».

Приведенные примеры в частности и деятельность Уполномоченного в этой области в целом сыграли положительную роль в конституционной защите прав собственности и совершенствовании соответствующего законодательства.

Вместе с тем, к сожалению, защита неприкосновенности собственности в России не является совершенной. В этом смысле целесообразно рассмотреть вопросы защиты собственности с точки зрения конституционного регулирования по следующей причине.

Как отмечал академик О. Е. Кутафин, «Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам — основе всего правового регулирования отношений собственности»⁸.

Именно в контексте центральной роли конституционного права в регулировании отношений собственности и стоит рассматривать вопросы защиты соответствующих прав, в том числе и Уполномоченным.

Согласно положениям Конституции России право собственности имеет достаточно определенные и высокие гарантии (ст. 35 и 36). Как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, право собственности может быть ограничено в целях защиты публичного интереса, а также защиты прав и законных интересов других субъектов правоотношений при определенных условиях.

Здесь следует привести цитату Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, который очень справедливо заметил, что «ограничения не могут посягать на само существо права. В противном случае это будет не ограничение, а умаление, уничтожение прав и свобод, что несовместимо с достоинством человека как правового существа»⁹.

Примечательно, что именно применяемые ограничения прав собственности, как правило, могут становиться в итоге нарушениями неприкосновенности собственности в конституционно-правовом смысле, и чаще всего из-за отсутствия четко установленных критериев таких ограничений.

Уполномоченным также отмечалось, что двусмысленность некоторых правовых норм и размытость определений может приводить к отсутствию единства судебной практики¹⁰, а впоследствии и к нарушению прав в связи с противоречием принципу равенства.

⁸ Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. М. : Проспект, 2011. Т. 7 : Российский конституционализм : монография. С. 326.

⁹ Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке : К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : Норма, 2008.

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год.



Для рассмотрения пределов ограничений в правах собственности в целях совершенствования защиты этих прав обратимся к позициям Конституционного Суда РФ.

В постановлении от 31.01.2011 № 1-П Конституционный Суд отметил, что «...вмешательство государства в отношения собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению».

Кроме того, «никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком продолжительный срок»¹¹.

Эти позиции носят общий характер и раскрывают основополагающие принципы недопущения произвольного вмешательства государства в отношения собственности. Они могут являться отправной точкой при рассмотрении Уполномоченным соответствующих обращений и вопросов защиты прав собственности, в том числе в случае их ограничения.

Рассматривая вопрос о конституционности норм УПК РФ о порядке признания предметов вещественными доказательствами по уголовному делу (в деле заявителя этими предметами являлось производственное оборудование, которое он использовал в своей деятельности), Конституционный Суд сформулировал крайне важные для развития принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в отношениях собственности позиции¹². Так, Суд прямо указал на то, что изъятие имущества у не являющихся участниками уголовного дела лиц может носить лишь временный характер, а само изъятие подлежит судебной проверке; следователи должны учитывать предназначение изымаемого имущества.

Изъятие и удержание по уголовному делу «орудий производства» хозяйствующего субъекта на длительный срок влечет комплекс негативных последствий не только для этого субъекта, но и для неопределенного круга лиц из числа работников организации, потребителей товаров/услуг, а также для бюджетов всех уровней в части сокращения налоговых поступлений.

Конституционный Суд также отметил, что удержание необходимых для осуществления хозяйственной деятельности организации предметов в досудебном производстве является произвольным и несоразмерно ограничивающим права собственности участника оборота. Такие действия наносят собственнику колоссальные убытки и блокируют осуществляемую им деятельность.

Конституционный Суд РФ в описанном примере, помимо исправления очевидной ошибки правоприменителя, приводит конкретные критерии несоразмерности ограничения прав собственности частного субъекта, учитывая которые, правоприменитель не допустил бы нарушений этих прав.

¹¹ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 11.01.2018 № 1-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

Представляется, что учет Уполномоченным этих критериев при защите прав конкретного лица позволит предотвратить указанные выше негативные последствия от возможных ограничений его прав.

Изложенным позициям Конституционного Суда корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция), а также прецедентная практика Европейского Суда по правам человека.

Допускаемые ограничения прав собственности в соответствии со ст. 18 Конвенции не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены. В этой связи необходимо установить, имеются ли подтверждения того, что действия властей основывались на скрытой цели и являлась ли эта цель основной¹³. При этом ЕСПЧ указывал, что скрытой целью является цель, не предусмотренная Конвенцией и отличающаяся от той, которая официально провозглашается властями (или той, которая может быть разумно подразумеваться из контекста)¹⁴.

Рассматривая возможные ограничения и вмешательство государства в отношения собственности, необходимо обратить внимание на ст. 1 Протокола № 1 Конвенции, согласно которой 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.

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что вмешательство в право на уважение собственности должно устанавливать «справедливое равновесие» между общим интересом и требованиями защиты фундаментальных прав лица. Должно быть достигнуто разумное соотношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, преследуемой мерой, которая лишает лица его имущества или контролирует его использование¹⁵.

Любое вмешательство публичных властей в беспрепятственное пользование собственностью должно быть законным и соразмерным; должен обеспечиваться баланс между частными и публичными интересами¹⁶. При этом собственнику должна быть обеспечена возможность на получение эффективной правовой защиты на национальном уровне¹⁷.

Изложенное означает, что ЕСПЧ также признает ключевую роль принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в отношениях собственности и в функционировании правовой системы государства. Это вызывает

¹³ Мерабишвили (Merabishvili) против Грузии (БП), пар. 291, 309 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

¹⁴ Тимошенко (Tymoshenko) против Украины, пар. 294 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

¹⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 06.12.2011 по делу «Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации» (жалоба № 7097/10). П. 66 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

¹⁶ Постановление Европейского Суда по правам человека от 06.12.2011 по делу «Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации».

¹⁷ Решение по делу «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства». П. 120 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).



необходимость неукоснительного соблюдения названного принципа при защите неприкосновенности собственности с целью недопущения ситуаций чрезмерного вмешательства в отношения собственности.

Таким образом, корреспондирующая друг другу практика Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ исходит из того, что:

- неприкосновенность собственности является основополагающим элементом правовой системы;
- ограничения прав собственности возможны только при строгом соблюдении законодательно установленных оснований (отвечающих критерию правовой и временной определенности), а также при наличии доказуемого конкретными обстоятельствами публичного интереса и только в рамках целей такого интереса (недопустимость скрытой цели);
- такие ограничения должны быть соразмерными и учитывать баланс конкурирующих интересов;
- защита других конституционно значимых ценностей невозможна иными способами, нежели путем ограничения прав конкретных лиц;
- ограничения прав собственности должны подлежать судебному контролю;
- возможные убытки, вызванные ограничениями прав собственности, являются минимальными в сравнимых обстоятельствах.

В целях совершенствования защиты конституционных прав собственности, в частности и Уполномоченным, следует учитывать содержание принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов, в том числе в его истолковании Конституционным Судом и ЕСПЧ, и не допускать ошибок, что позволит обеспечить правовую определенность в соответствующих отношениях.

Одним из примеров отступления от названного принципа является неопределенность в регулировании УПК РФ меры пресечения в виде залога.

Согласно ч. 1 ст. 106 УПК РФ залог состоит во внесении или в передаче подозреваемым, обвиняемым либо другим физическим или юридическим лицом недвижимого имущества и движимого имущества в виде денег, ценностей и допущенных к публичному обращению в Российской Федерации акций и облигаций, в том числе в целях обеспечения явки подозреваемого либо обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд.

В первую очередь здесь в связи с рассматриваемым вопросом нужно обратить внимание на следующее:

- залогодателем может выступать лицо, не имеющее какого-либо отношения к уголовному делу;
- в качестве предмета залога может выступать достаточно разнообразное имущество (активы).

Частью 9 указанной ст. 109 УПК РФ установлено, что в случае нарушения подозреваемым либо обвиняемым обязательств, связанных с внесенным залогом, залог обращается в доход государства.

В остальных случаях суд при постановлении приговора или вынесении определения либо постановления о прекращении уголовного дела решает вопрос о возвращении залога залогодателю (ч. 10).

Как видно из анализа изложенных норм, в них отсутствуют положения о порядке возврата предмета залога третьему лицу по его требованию, а также

возможные случаи, при которых такой возврат допустим. Эти же положения отсутствуют и в ст. 110 УПК РФ (отмена или изменение меры пресечения).

Во-первых, нормы УПК РФ таким образом допускают ситуацию, при которой лицо находится в состоянии неопределенности и неясности относительно длительности периода удержания его имущества и сроках возврата этого имущества, что случалось в российской практике¹⁸.

Правовая неопределенность обжалованных норм в этом смысле выражается в отсутствии установленных критериев и случаев, когда по требованию залогодателя, не являющегося подозреваемым либо обвиняемым по уголовному делу, ему возвращают предмет залога.

Такая неопределенность несет существенные риски для залогодателей — третьих лиц, так как нормы УПК РФ не учитывают возможность изменения их финансового положения и (или) иных обстоятельств, влияющих на волю собственника, а также не учитывают экономической ценности этого имущества для собственника и его законных интересов в беспрепятственном осуществлении своих прав.

Во-вторых, допуская удержание имущества залогодателя (в случае если залогодатель потребовал это имущество вернуть), нормы УПК РФ о залоге и принятии решения об отмене или изменении меры пресечения вступают в прямое противоречие с конституционным принципом соблюдения баланса частных и публичных интересов.

Залогодатель несет риск произвольного и длительного лишения его возможности пользоваться и распоряжаться своим имуществом. Он не имеет возможности извлекать из этого имущества полезные свойства, получать доходы (например, в виде процентов по счету) и т.д.

При этом публичные интересы в явке подозреваемого или обвиняемого на следственные действия или в судебные заседания могут быть обеспечены иными предусмотренными УПК РФ мерами процессуального принуждения, не связанными с правами и законными интересами третьего лица — залогодателя.

Иное представляет собой чрезмерное вмешательство в частные интересы залогодателя, так как ставит беспрепятственное осуществление его правомочий собственника в зависимость от усмотрения следователя или суда (как это произошло в указанном выше примере¹⁹) и не соответствует изложенным выше гарантиям защиты.

С учетом значимости прав собственности такой вопрос, как возврат имущества по требованию собственника, не может оставаться на усмотрение следователя или суда в отсутствие установленных УПК РФ случаев и (или) критериев возврата залога по требованию залогодателя, в связи с чем целесообразно рассмотреть вопрос о соответствующих дополнениях УПК РФ, с предложением о внесении которых может обратиться и Уполномоченный.

Подводя итог всему изложенному, автор полагает, что вклад института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в развитие неприкосновенности собственности трудно переоценить.

¹⁸ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3270-О // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3270-О.



Для совершенствования подходов к защите прав собственности необходимо учитывать содержание критериев соблюдения баланса частных и публичных интересов в том истолковании, которое дает Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека. При этом в некоторых случаях, как, например, в случае с регулированием уголовно-процессуальным законом меры пресечения в виде залога, для совершенствования защиты собственности необходимо внести в законодательство соответствующие изменения, отвечающие критерию правовой определенности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке : К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. — М. : Норма, 2008.
2. Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. — М. : Юстицинформ, 2010.
3. *Кутафин О. Е.* Избранные труды : в 7 т. — М. : Проспект, 2011. — Т. 7 : Российский конституционализм : монография.