

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

Постановление · № 13-П · от 04.06.2015 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург 4 июня 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина,

С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина,

Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений

статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан В.А.Князик и П.Н.Пузырина. Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли

Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, исследовав представленные документы и

иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 31-1 Федерального закона от 21 июля 1997 года N 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 (пункт 1); компенсация, предусмотренная пунктом 1 данной статьи, выплачивается в случае, если по не зависящим от указанных лиц причинам в соответствии с вступившим в законную силу решением суда о возмещении им вреда, причиненного в результате утраты указанного в данной статье имущества, взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению; размер данной компенсации исчисляется из суммы, составляющей реальный ущерб, но не может превышать один миллион рублей (пункт 2); порядок выплаты Российской Федерацией компенсации, предусмотренной пунктом 1 данной статьи, устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 3).

1.1. От заявителей по настоящему делу - граждан В.А.Князик и П.Н.Пузырина во исполнение вступившего в законную силу решения Октябрьского районного суда города Мурманска от 12 июля 2011 года была истребована квартира, которую они в 2010 году приобрели по договору купли-

продажи. Суд, признав, что продавец квартиры не имел права ее отчуждать и в силу этого договор купли-продажи является недействительным, взыскал с продавца в пользу заявителей денежные средства в сумме, равной уплаченной ими при покупке квартиры. На основании выданных судом исполнительных листов 1 ноября 2011 года были возбуждены соответствующие исполнительные производства.

Поскольку решение суда о взыскании с продавца квартиры денежных средств исполнено не было, а исполнительные производства в течение установленного законом годичного срока не завершены, В.А.Князик и П.Н.Пузырин обратились в Октябрьский районный суд города Мурманска с иском к Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Мурманской области и Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии в лице Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Мурманской области о взыскании предусмотренной статьей 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" разовой компенсации в размере 1 000 000 рублей каждому в связи с причинением вреда в результате утраты жилого помещения.

Решением от 26 апреля 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 14 августа 2013 года, Октябрьский районный суд города Мурманска, ссылаясь на то, что предусматривающая разовую компенсацию статья 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" содержится в главе V названного Федерального закона, которая регламентирует ответственность государственных органов за действия, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество, пришел к выводу о том, что, поскольку законодатель обуславливает право на такую компенсацию незаконностью действий государственных органов при регистрации права на жилое помещение, а оснований для привлечения к ответственности государственного органа, осуществлявшего регистрацию прав граждан В.А.Князик и П.Н.Пузырина на жилое помещение, суд не находит, право на получение разовой компенсации у них не возникло.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая 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 связан при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе, и, решая в силу статьи 3 названного Федерального конституционного закона исключительно вопросы права, не затрагивает вопросы об экономической целесообразности тех или иных решений федерального законодателя.

Нарушение положениями статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" своих прав, гарантированных статьями 2, 6-8, 19, 39 и 55 Конституции Российской Федерации, заявители усматривают в том, что по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они ставят исполнение предусмотренного законом финансового обязательства государства в зависимость от наличия оснований ответственности компетентного государственного органа за неправомерные действия при регистрации прав на недвижимое имущество (жилое помещение).

Таким образом, статья 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" является предметом рассмотрения Конституционного Суда

Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании судом решается вопрос о возможности выплаты добросовестному приобретателю жилого помещения, от которого жилое помещение было истребовано, разовой компенсации за счет казны Российской Федерации, если по не зависящим от него причинам в соответствии со вступившим в законную силу решением суда о возмещении ему вреда, причиненного в результате утраты такого имущества, взыскание по исполнительному документу в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению не производилось.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая свободу экономической деятельности в качестве одной из основ конституционного строя России, гарантируя такое важнейшее экономическое право граждан, как право частной собственности, относящееся к основным правам человека, которое подлежит защите со стороны государства и наряду с другими правами и свободами человека и гражданина определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием (статья 2; статья 8, часть 1; статья 18; статья 35, части 1 и 2; статья 45, часть 1; статья 118, часть 2), закрепляет принцип неприкосновенности собственности, в силу которого никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (статья 35, часть 3), а также гарантирует каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и вытекающую из названных положений свободу договоров в сфере гражданского оборота. При этом конституционные принципы единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств и свободы экономической деятельности лежат в основе правового регулирования в такой области гражданского оборота, как оборот недвижимости.

Кроме того, определяя в качестве одной из целей социальной политики России заботу государства о социальной защищенности своих граждан, об их благополучии, сохранении для них условий нормального существования, Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на жилище, предполагая прежде всего ответственное отношение самих граждан к его осуществлению (с учетом того что в условиях рыночной экономики граждане осуществляют данное социальное право в основном самостоятельно, используя различные способы), и одновременно возлагает на органы публичной власти обязанность создавать для этого необходимые условия. Поэтому при регулировании прав на жилое помещение, в том числе при переходе права собственности на жилое помещение, необходимо соблюдение, с одной стороны, принципа неприкосновенности частной собственности, а с другой - баланса прав и охраняемых законом интересов всех участников этих отношений, обеспечение возможности дифференцированного подхода к оценке возникающих жизненных ситуаций, с тем чтобы избежать необоснованного ограничения конституционных прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года N 6-П, от 8 июня 2010 года N 13-П и от 27 февраля 2012 года N 3-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 года N 485-О, от 3 ноября 2006 года N 455-О и от 5 марта 2009 года N 376-О-П).

Соответственно, правовое регулирование отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями - исходя из конституционных целей социальной политики России, обусловленных признанием высшей ценностью человека, его прав и свобод, конституционных основ правового статуса личности, в частности требования статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, - должно осуществляться таким образом, чтобы гарантировать соблюдение конституционного права граждан на жилище. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2012 года N 11-П, право собственности на жилое помещение не может рассматриваться как исключительно экономическое

право, поскольку выполняет социально значимую функцию и обеспечивает гражданину реализацию ряда основных прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Приведенные конституционные положения, предоставляя государству свободу усмотрения в области экономической политики и одновременно исходя из того, что в силу фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства вмешательство государства в отношения собственности (и на это неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях) допустимо, только если оно не является произвольным и не нарушает равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, предполагают разумную соразмерность используемых средств и преследуемой цели, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

Осуществляемое при этом правовое регулирование в силу указанных конституционных принципов должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретных нормативных положений или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года N 15-П, от 23 декабря 2013 года N 29-П, от 22 апреля 2014 года N 12-П и др.).

Определенность и конкретность предписаний закона, стабильность и предсказуемость в сфере гражданского оборота, высокий уровень взаимного доверия между субъектами экономической деятельности предполагаются в числе прочего общеправовым принципом правовой определенности, вытекающим из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 15 и 19 Конституции Российской Федерации, которые, характеризуя Россию как правовое государство, провозглашают высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации на всей ее территории и утверждают равенство всех перед законом и судом.

Стабильность отношений частной собственности, кроме того, гарантируется конституционным правом на судебную защиту (статья 46 Конституции Российской Федерации), а потому выражающие принцип неприкосновенности собственности конституционные гарантии охраны частной собственности законом и допустимости лишения имущества не иначе как по решению суда должны реализоваться при эффективном, а не формальном судебном контроле.

3. Законодательством предусмотрено, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, которые обязаны по ходатайству правообладателя удостоверить произведенную регистрацию путем выдачи соответствующего документа (пункты 1 и 3 статьи 131 ГК Российской Федерации).

3.1. Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр (пункт 2 статьи 8-1 ГК Российской Федерации), причем государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права (абзац второй пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним").

При отчуждении имущества право собственности на это имущество у приобретателя в силу статьи 223 ГК Российской Федерации возникает также с момента такой регистрации; что касается добросовестного приобретателя (пункт 1 статьи 302 данного Кодекса), то недвижимое имущество признается принадлежащим ему на праве собственности также с момента регистрации (за исключением предусмотренных статьей 302 случаев, когда собственник вправе истребовать такое

имущество от добросовестного приобретателя).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, государственная регистрация прав на недвижимое имущество направлена на реализацию принципов публичности и достоверности сведений о правах на объекты недвижимого имущества и их правообладателях, она создает гарантии надлежащего выполнения сторонами обязательств и, следовательно, способствует упрочению и стабильности гражданского оборота в целом (определения от 5 июля 2001 года N 132-О и N 154-О и др.).

Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество был введен федеральным законодателем как призванный, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивать правовую определенность в сфере оборота недвижимого имущества, с тем чтобы участники гражданских правоотношений имели возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 года N 11-П).

Этот вывод вытекает прежде всего из положений Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым государственная регистрация права на имущество осуществляется уполномоченным в соответствии с законом органом на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра; зарегистрированное право на имущество может быть оспорено только в судебном порядке; лицо, указанное в государственном реестре в качестве правообладателя, признается таковым, пока в установленном законом порядке в реестр не внесена запись об ином; при возникновении спора в отношении зарегистрированного права лицо, которое знало или должно было знать о недостоверности данных государственного реестра, не вправе ссылаться на соответствующие данные (абзац второй пункта 1 и пункт 6 статьи 8-1).

3.2. Недостоверность данных государственного реестра может быть обусловлена как неправомерными действиями самого регистрирующего органа, так и иными обстоятельствами. Именно поэтому статья 31 "Ответственность при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" предусматривает, что органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, не несут ответственности за законность сделки, если такая сделка была нотариально удостоверена (абзац четвертый пункта 1).

При этом в силу общего правила, согласно которому убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Российской Федерацией (статьи 16 и 1069 ГК Российской Федерации), убытки, причиненные по вине органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на имущество, - при незаконном отказе в государственной регистрации прав на имущество, при уклонении от государственной регистрации, внесении в государственный реестр незаконных или недостоверных данных о праве либо при нарушении предусмотренного законом порядка государственной регистрации прав на имущество - подлежат возмещению за счет казны Российской Федерации в полном объеме (пункт 9 статьи 8-1 ГК Российской Федерации, статья 31 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним").

Названные законоположения применительно к сфере регулирования права собственности и других вещных прав на недвижимые вещи, в том числе в целях обеспечения стабильности гражданского оборота, конкретизируют положение статьи 53 Конституции Российской Федерации о том, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Между тем указанный правовой механизм может быть задействован собственником

(добросовестным приобретателем) имущества только в случаях незаконных действий регистрирующего органа, ответственность за которые несет государство. Это согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека, который в постановлении от 6 декабря 2011 года по делу "Гладышева против Российской Федерации" указал, 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 устраняться 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 граждан В.А.Князик и П.Н.Пузырина), 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 Федеральным законом от 30 декабря 2004 года N 217-ФЗ в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" статью 31-1, закрепившую институт разовой компенсации собственнику (добросовестному приобретателю) такого специфического вида имущества, как жилое помещение, в том числе в качестве материальной гарантии права на жилище, и предназначенной для случаев, когда собственник жилого помещения не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также когда от добросовестного приобретателя жилое помещение было истребовано и если по не зависящим от них причинам в соответствии с вступившим в законную силу решением суда о возмещении им вреда, причиненного в результате утраты указанного имущества, взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению.

Так, из пояснительной записки к проекту указанного Федерального закона и его финансово-экономического обоснования следует, что, вводя в правовое регулирование норму, предусматривающую разовую компенсацию за счет казны Российской Федерации, законодатель преследовал цель возмещения собственнику (добросовестному приобретателю) потерь, вызванных утратой права собственности на жилое помещение, независимо от вины государства, т.е. тогда, когда право собственности было утрачено им не по вине работников регистрирующего органа, а в результате действий третьих лиц. По мнению субъекта права законодательной инициативы, отсутствие эффективно действующего механизма компенсации ущерба в таких случаях является серьезным фактором риска на рынке недвижимости, а возможность с незначительными финансовыми затратами улучшить ситуацию стала бы существенным стимулом для привлечения инвестиций в этот сектор экономики.

3.3. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 25 сентября 2014 года N 2116-О указал, что пункт 2 статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" направлен на предоставление дополнительных гарантий защиты имущественных прав лиц, перечисленных в пункте 1 данной статьи, и при этом не препятствует возмещению вреда, причиненного данным лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Из этого же понимания оспариваемой нормы исходит в ряде случаев и практика судов общей юрисдикции, в том числе Верховного Суда Российской Федерации (определение от 28 ноября

2011 года).

Иными словами, указанный правовой механизм находит свое обоснование не в положениях статьи 53 Конституции Российской Федерации, а в нормах статей 1, 15, 19 и 35 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 40 и имеет своей целью не полное возмещение причиненного лицу ущерба, а частичную компенсацию возникших негативных последствий, стимулирование участия в обороте жилых помещений, а в некоторых случаях - также дополнительную гарантию права на жилище. При этом, по смыслу статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", неременным условием выплаты компенсации является то, что лицо предприняло необходимые усилия к восстановлению нарушенного права в обычном порядке, но по не зависящим от него обстоятельствам не достигло успеха.

Положения данной статьи, таким образом, в силу своего предназначения не требуют установления обстоятельств, свидетельствующих о совершении регистрирующими органами неправомерных действий, - подобные действия влекут ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, в соответствующем гражданско-правовом порядке.

Не предполагается при этом и исследование вопроса о приведших к утрате собственником (добросовестным приобретателем) жилого помещения правомерных действиях регистрирующего органа, и, соответственно, статья 16-1 ГК Российской Федерации, регулирующая вопросы компенсации за правомерные действия государственных органов и органов местного самоуправления, в данном случае применению не подлежит.

Таким образом, государство в указанном случае выступает не как сторона в отношениях юридической ответственности, не как причинитель вреда (что требовало бы полного возмещения причиненного вреда) и не как должник по деликтному обязательству, а как публичная власть, организующая систему компенсации за счет казны Российской Федерации собственникам жилого помещения, которые не могут его истребовать от добросовестных приобретателей, и добросовестным приобретателям, от которых было истребовано жилое помещение.

Используя для определения пределов правовой защиты, предоставляемой статьей 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в рамках правоотношений с публично-правовым элементом, понятие "компенсация", законодатель указывает на то, что она может быть как полной, так и частичной, однако во всех случаях государство, заинтересованное в стабильности гражданского оборота, в частности оборота недвижимости, и отношений собственности, а также в обеспечении права граждан на жилище, берет на себя соответствующее финансовое обязательство. С этой точки зрения устанавливающие данную компенсацию законоположения не вступают в противоречие с конституционными требованиями.

4. Конституционный Суд Российской Федерации в ряде решений оценивал в качестве не соответствующей конституционным требованиям ситуацию, когда неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного его толкования и, следовательно, произвольного применения, что вопреки принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, приводит к противоречивой правоприменительной практике, ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 15 июля 1999 года N 11-П, от 27 мая 2003 года N 9-П и от 27 мая 2008 года N 8-П).

4.1. Рассматриваемые в настоящем деле законоположения - притом что они преследуют конституционно значимые цели - не отвечают названным конституционным критериям. Это подтверждается практикой их применения, анализ которой свидетельствует о том, что суды во

многих случаях отказывают в удовлетворении исковых требований заявителей, трактуя эти законоположения как подлежащие применению только при установлении факта неправомерных действий компетентного государственного органа при регистрации прав на жилое помещение, в результате которых лицо лишилось этого имущества. Такое толкование во многом обусловливается тем, что статья 31-1 помещена законодателем в главу V "Ответственность при государственной регистрации прав на недвижимое имущество" Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Неопределенность в понимании положений данной статьи, а значит, и в правоприменении может возникать также в связи с тем, что термин "компенсация" в действующем законодательстве употребляется в различных значениях: компенсация может пониматься как способ возмещения вреда в тех случаях, когда вред не поддается точному исчислению (например, компенсация морального вреда), как альтернативный способ возмещения отдельных видов убытков, предусмотренных законом (например, при нарушении интеллектуальных прав), как форма взаиморасчетов между участниками имущественного оборота (например, в случае прекращения договора подряда), как дополнительная (штрафная) санкция помимо возмещения вреда, а также как специфическая обязанность лица, не являющегося причинителем вреда (например, при возмещении вреда, причиненного вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства). Многозначность юридического термина "компенсация" налагает на законодателя обязанность использовать его таким образом, чтобы правовая природа разовой компенсации, установленной статьей 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", и условия реализации права на нее были понятны правоприменительным органам. В результате допущенного законодателем отступления от правил юридической техники суды в ряде случаев отождествляли предусмотренный данной статьей правовой механизм с тем, который закреплен в статье 31 данного Федерального закона об ответственности компетентных органов при государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

4.2. Неопределенность в понимании правовой природы компенсации, предусмотренной положениями статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", могла бы быть не столь ощутимой, если бы эти положения были своевременно конкретизированы в подзаконном акте, касающемся порядка ее выплаты.

Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь в своих решениях к проблеме возложения федеральным законом нормотворческих полномочий на Правительство Российской Федерации, которое в силу статьи 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение, подчеркивал, что конституционная обязанность Правительства Российской Федерации по принятию постановлений в порядке исполнения бланкетных норм федеральных законов имеет особое значение; отсутствие правительственных нормативных правовых актов, конкретизирующих норму закона, приводит к тому, что норма либо не действует вопреки воле законодателя, либо порождает противоречивую судебную практику (Постановление от 14 мая 2009 года N 8-П).

Требование пункта 3 статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", обязывающего Правительство Российской Федерации разработать порядок выплаты разовой компенсации за счет казны Российской Федерации, до сих пор не исполнено, несмотря на то что со дня его установления Федеральным законом от 30 декабря 2004 года N 217-ФЗ прошло более десяти лет. Это обстоятельство существенно затрудняет реализацию права на разовую компенсацию гражданами, которые вынуждены прибегать в соответствующих случаях к судебному порядку, хотя законодатель не ограничил реализацию данного права исключительно судебной процедурой.

5. Таким образом, положения статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации

прав на недвижимое имущество и сделок с ним" не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 35 (часть 1), 40 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой - с учетом их места в структуре Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и понимания в правоприменительной практике - эти положения позволяют судам отказывать в выплате разовой компенсации добросовестному приобретателю, от которого было истребовано жилое помещение, ссылаясь на отсутствие оснований для привлечения государственного органа к ответственности за незаконные действия (бездействие), связанные с производившейся им государственной регистрацией прав на указанное жилое помещение.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 35 (часть 1), 40 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой с учетом места в структуре Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и по смыслу сложившейся правоприменительной практики эти положения не допускают выплату добросовестному приобретателю, от которого было истребовано жилое помещение, разовой компенсации за счет казны Российской Федерации - в случаях, когда по не зависящим от него причинам в соответствии со вступившим в законную силу решением суда о возмещении ему вреда, причиненного в результате утраты такого имущества, взыскание по исполнительному документу в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению не производилось, - по мотиву отсутствия оснований для привлечения компетентного государственного органа к ответственности за незаконные действия (бездействие), связанные с производившейся им государственной регистрацией прав на указанное жилое помещение.
2. Правоприменительные решения, в связи с которыми граждане Князик Виктория Александровна и Пузырин Петр Николаевич обратились в Конституционный Суд Российской Федерации, если они основаны на положениях статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в том аспекте, в каком они признаны в настоящем Постановлении не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 13-П

Мнение судьи

Конституционного Суда Российской Федерации

Н.С.Бондаря

Проголосовав за Постановление от 4 июня 2015 года N 13-П и тем самым поддержав итоговый вывод

о признании оспариваемых положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, считаю возможным представить в соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" свое мнение по некоторым вопросам, которые, как представляется, могут возникнуть при анализе положенной в основу данного итогового вывода аргументации. Это имеет, в конечном счете, как концептуальное значение, связанное с определением природы и конституционно-правовых критериев компенсационных выплат субъектам отношений в сфере оборота жилья, так и практическое, ввиду необходимости совершенствования правового регулирования соответствующих отношений в порядке реализации принятого Постановления.

Обоснованность выражения мнения по данному делу - при принципиальном согласии с его конечным итогом - определяется прежде всего наличием в системе аргументации Постановления некоторой недосказанности, которая касается определенных (и весьма важных!) "намёков" относительно возможности более широких оценок природы отношений в сфере оборота жилья (имея в виду не только их рыночно-экономический характер) и, соответственно, оценки конституционно-правовых критериев компенсационных выплат субъектам соответствующих отношений. Конечно, такая недосказанность, бросающаяся в глаза в рамках системного осмысления мотивов, по которым Конституционным Судом Российской Федерации принято решение о дисквалификации оспариваемых законоположений, может быть отнесена в определенной мере к так называемой конституционно-правовой сдержанности. Вместе с тем с учетом содержащихся в самом Постановлении выводов и положений, которые могут выступать не во всем совпадающими по своей направленности ориентирами для законодателя и, более того, становиться фактором некоторой неясности, оставляющей избыточный простор для последующего законодательного регулирования данных отношений, представляется важным высказать по этим вопросам некоторые соображения. При анализе Постановления нельзя не обратить внимание, в частности, на то обстоятельство, что итоговый вывод о неконституционности оспариваемых законоположений сделан Конституционным Судом Российской Федерации лишь на том основании, что эти законоположения "не допускают выплату добросовестному приобретателю, от которого было истребовано жилое помещение, разовой компенсации за счет казны Российской Федерации... по мотиву отсутствия оснований для привлечения компетентного государственного органа к ответственности за незаконные действия (бездействие), связанные с производившейся им государственной регистрацией прав на указанное жилое помещение" (пункт 1 резолютивной части). Казалось бы, именно неопределенность в части необходимости установления противоправных действий со стороны регистрирующего органа в качестве условия получения соответствующей компенсации как раз является тем решающим недостатком, наличие которого делает эти законоположения несовместимыми с Конституцией Российской Федерации, тогда как в иных аспектах установление названной компенсации не несет в себе каких-либо элементов неопределенности с точки зрения ее согласованности с конституционными требованиями.

Для такого подхода к восприятию резолютивного вывода основанием может служить, в частности, то, что в тексте Постановления оспариваемые законоположения прямо оценены как "преследующие конституционно значимые цели" (абзац первый пункта 4.1 мотивировочной части). При этом целевые характеристики данной компенсации Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал главным образом в системе рыночно-экономических координат: гарантирования "стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота", поддержания "высокого уровня взаимного доверия между субъектами экономической деятельности", обеспечения "стабильности отношений частной собственности" и "неприкосновенности собственности" (абзацы шестой и седьмой пункта 2 мотивировочной части, абзацы третий и шестой пункта 3.2 мотивировочной части), предоставления "дополнительных гарантий защиты имущественных прав", "стимулирования участия в обороте жилых помещений" (абзацы первый и второй пункта 3.3 мотивировочной части).

Достаточными ли являются, однако, лишь такие конституционные аргументы? Означает ли это, что Конституционный Суд Российской Федерации в принципе не исключает введения государством ради одного только обеспечения стимулирования устойчивого развития гражданского оборота и повышения уровня определенности в соответствующих правоотношениях компенсационных механизмов при возникновении у его участников в тех или иных случаях финансовых потерь, не принимая в расчет в качестве обязательного условия иных, помимо собственно рыночно-экономических, факторов? И может ли в этой связи итоговый вывод Постановления рассматриваться как обязывающий законодателя лишь четко зафиксировать в нормативной форме возможность получения соответствующей компенсации безотносительно к наличию противоправных действий со стороны регистрирующих органов, не имея в виду целесообразность совершенствования правового регулирования рассматриваемого института компенсации в других моментах?

Подобные сомнения и вопросы вытекают из самого содержания Постановления. Ведь не случайно, как это прямо отражено в мотивировочной части Постановления, Конституционный Суд Российской Федерации усмотрел, между прочим, наличие "неопределенности в понимании правовой природы компенсации, предусмотренной положениями статьи 31-1 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (абзац первый пункта 4.2 мотивировочной части). Очевидно, вопрос о правовой природе рассматриваемой компенсации не сводится к определению порядка и условий ее выплаты, а имеет более глубокий характер, он связан с сущностными характеристиками, предназначением этого института и основаниями, механизмом реализации. В отсутствие каких-либо специальных конкретизирующих пояснений на этот счет вопрос о том, насколько четко, ясно, понятно законодатель установил нормативно-правовые характеристики института компенсации добросовестным приобретателям жилых помещений финансовых потерь от действий третьих лиц, в том числе с точки зрения целей установления этой меры, являются ли данные характеристики адекватными конституционным требованиям, остается открытым, требует к себе особого конституционно-правового внимания.

Из Постановления следует, что названную компенсацию Конституционный Суд Российской Федерации квалифицировал не как форму реализации ответственности государства за совершенные регистрирующими органами неправомерные действия, а как выражение добровольно принятых на себя государством, в порядке осуществления дискреционных полномочий законодателя, обязательств по несению части финансового бремени, вызванного противоправными действиями третьих лиц, приведшими к утрате добросовестными приобретателями имущества в виде жилых помещений (абзац шестой пункта 3.2, абзац второй пункта 3.3 мотивировочной части). Несмотря на то что мы не ставим под сомнение высказанные в Постановлении доводы в пользу того, что для обоснования введения подобной компенсации могут иметь значение конституционные цели сугубо рыночного порядка, связанные с функционированием гражданского оборота, тем не менее не может не возникнуть вопрос о том, является ли оценка соответствующего правового регулирования лишь с этих позиций достаточной. Тем более обоснованным является этот вопрос, если принять во внимание, что, как совершенно верно отмечается в Постановлении, право собственности на жилое помещение "не может рассматриваться как исключительно экономическое право, поскольку выполняет социально значимую функцию и обеспечивает гражданину реализацию ряда основных прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации" (абзац третий пункта 2 мотивировочной части).

Но если это так, то, очевидно, при установлении правовых механизмов компенсации государством потерь добросовестным приобретателям в связи с утратой жилых помещений вследствие противоправных действий третьих лиц важное значение должна занимать не одна лишь цель поддержания гражданского оборота в оптимальном состоянии, обеспечивающем высокую степень защищенности прав собственности. Достаточно ясный намек на то, что при реализации государством соответствующих задач не могут не приниматься во внимание конституционные

критерии, лежащие в основе социальной политики России, содержится и в Постановлении. В имеющем общий, методологический характер пункте 2 мотивировочной части Постановления Суд подчеркнул, что право каждого на жилище закрепляется Конституцией Российской Федерации исходя из отнесения к целям социальной политики России заботы государства о социальной защищенности своих граждан, об их благополучии, сохранении для них условий нормального существования, в связи с чем при осуществлении правового регулирования прав на жилое помещение, в том числе при переходе права собственности на жилое помещение, необходимо "обеспечивать возможность дифференцированного подхода к оценке возникающих жизненных ситуаций" (абзац второй пункта 2 мотивировочной части).

Положение о необходимости дифференцированного подхода к правовому регулированию в данной сфере представляется весьма актуальным. В рамках именно такого подхода возможен поиск оптимального баланса между несовпадающими ценностями рыночного хозяйства и социальной защиты населения, особенно в условиях ограниченных финансовых возможностей государства. То, что эта линия аргументации не получила в тексте Постановления своего дальнейшего развития и конкретизации, включая итоговый вывод по делу, а в качестве центрального Конституционным Судом Российской Федерации был реализован подход к оценке оспариваемых законоположений в системе лишь рыночно-экономических конституционных координат, как представляется, не устраняет неопределенности в отношении того, является ли введенная компенсация социально и, стало быть, конституционно обоснованной, удовлетворяющей "дифференцированному подходу к оценке возникающих жизненных ситуаций", если иметь в виду, что ее предоставление (включая конкретный размер компенсационной выплаты) принципиально не связано с материальными условиями и степенью нуждаемости в жилище добросовестного приобретателя, утратившего жилое помещение вследствие противоправных действий третьих лиц.

В этом плане отмеченное Конституционным Судом Российской Федерации, пусть в самом общем виде, наличие неопределенности в отношении правовой природы соответствующей компенсации, вероятно, должно предполагать необходимость для законодателя в рамках реализации Постановления решить, может ли подобное, не дифференцированное по своему характеру государственное регулирование - в условиях, когда Конституция Российской Федерации предполагает прежде всего самостоятельное несение рисков, связанных с участием в обороте жилых помещений, - считаться справедливым, или же в данном случае имеет место основанная на несправедливой уравниловке произвольная раздача государственно-бюджетных средств.

Действительно ли наше государство достигло к настоящему времени столь высокого уровня национального богатства, чтобы финансово-имущественные потери от участия в гражданском обороте, для которого экономический риск является неизбежным, компенсировались всем, без различия состоятельных и малоимущих, оказавшихся в ситуации объективной нуждаемости в жилье по причине утраты единственного пригодного для постоянного проживания жилого помещения, и тех, для кого утрата жилого помещения составляет пусть ощутимую, но все же только имущественную (а не жилищную) потерю? Поиск ответов на эти вопросы тем более важен, если принять во внимание, что имевшийся ранее, в перестроечный период, опыт, связанный с введением Законом РСФСР от 24 декабря 1990 года "О собственности в РСФСР" института безусловного возмещения государством ущерба, нанесенного собственнику преступлением (часть 3 статьи 30), оказался, как известно, несостоятельным; развитие же социально ориентированной рыночной экономики предполагает преимущественное использование в целях снижения финансово-экономических рисков различных инструментов страхования (как это имеет место, например, в банковской сфере в соответствии с Федеральным законом "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации").

При оценке правового механизма предоставления государством компенсации в связи с утратой добросовестными приобретателями жилого помещения из-за противоправных действий третьих лиц

важно учитывать, что само понятие и содержательные характеристики такой компенсации имеют прежде всего конституционно-правовое значение. В пункте 4.1 мотивировочной части Постановления содержательные характеристики термина "компенсация" в условиях действующего правового регулирования поясняются главным образом в цивилистическом, гражданско-правовом аспекте: компенсация как а) способ возмещения вреда, б) альтернативный способ возмещения отдельных видов убытков, в) форма взаиморасчетов между участниками имущественного оборота, г) дополнительная (штрафная) санкция помимо возмещения вреда. В рамках же иных отраслевых подходов, например социально-трудового законодательства, трактовка компенсации имеет свои особенности, поскольку компенсации в этом случае рассматриваются в тесной связи с льготным правовым регулированием, они нередко увязываются с наличием определенных заслуг, достижением социально полезных результатов, выполнением публично значимых обязанностей и несением соответствующих обременений, обусловлены принадлежностью к определенным социально-демографическим группам и т.п. В конституционно-правовом плане нормативные характеристики компенсаций связаны прежде всего с обеспечением конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности: компенсация служит мерой пропорционального (соразмерного) предоставления (выплаты) для обеспечения справедливого равенства или устранения несправедливого неравенства.

Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации, ранее рассматривая дела, касающиеся вопросов обеспечения права граждан на жилище как в случаях утраты жилого помещения по причинам стихийного характера (пожар), находящимся за рамками контроля собственника (Определение от 5 марта 2009 года N 376-О-П), так и в случаях обращения на него взыскания для обеспечения исполнения кредитных обязательств (Постановление от 14 мая 2012 года N 11-П), отмечал, что конституционным принципам равенства и справедливости отвечает такое правовое регулирование, которое при наступлении соответствующих неблагоприятных обстоятельств позволяет учитывать реальное материальное положение конкретного лица, а также объективные показатели, характеризующие конкретный жилой объект. В частности, конституционно-правовой режим применения исполнительского иммунитета Конституционный Суд Российской Федерации связал в том числе с необходимостью установления критериев, которые позволяли бы определить жилое помещение как не превышающее уровень, достаточный для обеспечения разумной потребности гражданина-должника и членов его семьи в жилище (площадь помещения - общая и жилая, его конструктивные особенности, рыночная стоимость и т.д.), а также введением порядка обращения взыскания на жилое помещение, требующего выявления того, является ли данное помещение единственно пригодным для проживания собственника и членов его семьи. Если даже гражданин утратил находящееся в собственности единственное пригодное для постоянного проживания жилое помещение в результате пожара, Конституционный Суд Российской Федерации считал оправданным условием предоставления таким лицам жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке их соответствие критериям малоимущих граждан. В то же время при оценке ситуаций, связанных с необходимостью социальных предоставлений для лиц, добровольно принявших на себя риски, связанные с участием в предпринимательской и иной экономической деятельности, Конституционный Суд Российской Федерации ранее обоснованно исходил из того, что такие лица самостоятельно принимают на себя бремя заботы о собственном благополучии, в силу которого они несут и связанные с этой деятельностью экономические риски, вследствие чего государство не связано безусловной обязанностью установления для них тех или иных гарантий социальной защиты, но должно предоставлять государственную социальную помощь лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе в результате неэффективного ведения собственной экономической деятельности (Постановление от 25 мая 2010 года N 11-П). Таким образом, во всех указанных случаях Конституционный Суд Российской Федерации учитывал, что введение государством тех или иных компенсаторных механизмов не может осуществляться при

игнорировании вытекающих из Конституции Российской Федерации требований, в соответствии с которыми любые меры подобного рода должны быть основаны на дифференцированном учете объективно различающихся жизненных ситуаций и носить адресный характер, с тем чтобы государственную поддержку в виде конкретных материально-финансовых предоставлений получали прежде всего граждане, которые в ней действительно нуждаются. При этом одним из наиболее важных конституционных критериев оценки нуждаемости является невозможность самостоятельного удовлетворения основных жизненно важных потребностей человека, соответствующих представлениям о человеческом достоинстве.

С этих позиций есть основания утверждать, что при решении вопроса об установлении компенсации для добросовестных приобретателей в связи с утратой жилого помещения из-за противоправных действий третьих лиц должно предполагаться, что соответствующее позитивное вмешательство государства в осуществление гражданского оборота жилья должно обуславливаться не только (и даже не столько) собственно рыночно-экономическими факторами, а прежде всего целями обеспечения необходимых гарантий устойчивого удовлетворения гражданами своих естественных потребностей в жилье и тем самым поддержания условий их нормальной жизни, отвечающих требованиям человеческого достоинства. Соответственно, законодателю в рамках совершенствования правового регулирования предоставления указанной компенсации необходимо в том числе решить вопрос об установлении критериев, позволяющих обеспечить дифференцированное регулирование данной сферы отношений.

Таким образом, полагаю, что установленная Конституционным Судом Российской Федерации в рамках настоящего дела неопределенность в правовом регулировании компенсации добросовестным приобретателям утраты жилого помещения из-за противоправных действий третьих лиц касается не только вопроса установления противоправных действий со стороны регистрирующего органа, но и самой природы, целей и оснований предоставления такой компенсации. Эта неопределенность должна быть устранена законодателем для обеспечения выплаты этой компенсации на началах справедливости и конституционного равенства; она должна основываться на обеспечении баланса конституционных ценностей, публичных и частных интересов в рамках дифференцированного учета объективно различающихся жизненных ситуаций, связанных с удовлетворением потребностей в жилье и необходимостью обеспечения участникам оборота жилья конституционно обоснованной поддержки со стороны государства.