Саурин Александр Анатолиевич. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Саурин Александр Анатолиевич;[Место защиты: Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова].- Москва, 2014.- 400 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы права собственности 24**

1. Право собственности: основы регулирования и пределы реализации 24

1.1. Общие конституционно-правовые положения о праве собственности 24

1.2. Право частной собственности: конституционные характеристики 39

1.3. Право публичной собственности: понятие, конституционные характеристики 60

1.4. Взаимосвязь регулирования институтов публичной и частной собственности 76

2. Особенности ограничений права собственности 97

**Глава 2. Конституционно-правовые пределы реализации права собственности 136**

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

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

3. Индивидуальные интересы как основа ограничения права собственности 219

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

1. Конституционно-правовые основания ограничения права частной собственности 237

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

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

**Глава 4. Ограничения права публичной собственности 302**

1. Конституционно-правовой механизм ограничения права государственной собственности 302

2. Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности 329

Заключение 355

Библиография 379

**Введение к работе**

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

позволяет ли оно обеспечить развитие, в том числе экономическое, Российской Федерации, создает ли, например, для публичного собственника, эффективные возможности продолжать решать вопросы государственного и местного значения, и не приведет ли к искажению единого механизма управления в масштабе государства.

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

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

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

Отдельно в работе изучаются конституционно-правовые пределы реализации права собственности, в качестве которых рассматриваются общее

благо, публичный интерес, общественный интерес **и** индивидуальные интересы.

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

регулировании этой сферы.

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

**Цель и задачи исследования.** Основная цель диссертационной работы

комплексный анализ теоретических и практических проблем

конституционно-правового регулирования права собственности в Российской

Федерации, пределов его реализации и ограничений. Для достижения этой

цели в диссертации были поставлены следующие задачи:

рассмотреть общие конституционные положения о праве собственности и на основе проведенного исследования выявить конституционные характеристики права частной собственности и права публичной собственности;

установить взаимосвязь публичной и частной собственности в контексте определения пределов реализации прав собственников;

определить конституционно-правовые пределы (границы) реализации права собственности;

исследовать правовые позиции Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, иных высших судебных органов Российской Федерации, определяющие границы реализации права собственности;

определить соотношение понятий «общее благо», «публичный интерес» и «общественный интерес» как оснований ограничения права собственности;

выявить индивидуальные интересы, являющиеся основой оіраничения права собственности;

исследовать сложившиеся ограничения права частной и иных (непубличных) форм собственности и проанализировать конституционно-правовые основания регулирования ограничений права частной собственности;

исследовать конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений;

проанализировать конституционно-правовые основы ограничения права собственности в отношении иных (непубличных) форм собственности;

выявить ограничения права публичной собственности;

исследовать конституционно-правовые основания ограничения права государственной и муниципальной собственности.

**Степень разработанности проблемы.**

Вопросы построения системы, определяющей границы реализации права собственности, были в фокусе внимания и дореволюционных, и советских, и современных российских ученых, а равно зарубежных государствоведов, специалистов в области как конституционного, так и гражданского права. В числе первых таких работ появились исследования

Б.Н. Чичерина «Собственность и государство» , Г.Ф. Шершеневича «Учебник русского гражданского права»2, Л. Дюги «Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства»3. В этом же ряду находятся труды В. Еллинека «Административное право»4, А.Д. Градовского «Начала русского государственного права»5, Н.М. Коркунова «Русское государственное право»6.

В советский период вышло большое количество работ, посвященных вопросам советской общенародной собственности (в рамках их изучения исследовались и вопросы (отсутствия) частной собственности, и регулирования личной собственности, и ограничений права собственности). Проведенные и опубликованные в те годы фундаментальные научные исследования, несомненно, оказали влияние на современные взгляды об ограничении прав как публичной, так и частной собственности. В их числе следует назвать работу С.С. Алексеева «Общие дозволения и общие запреты в советском праве», Г.В. Барабашева «Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания)» , Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Советское строительство» , JI.A. Велихова «Основы городского хозяйства»1 , Л.Д. Воеводина «Конституционные права и обязанности советских граждан» , О.Е. Кутафина, К.Ф. Шеремета «Компетенция местных Советов» ". Неоднократно издавались коллективные научные труды, посвященные вопросам и проблемам организации советской власти на местном уровне, содержащие анализ проблем государственной

' Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб.: РХГА, 2005.

2 Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Статут, 1995.

3 Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства // Право и жизнь.
2001. №36.

4 Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931.

s Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. СПб., 1904.

6 Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909.

7 Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.

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

Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство М., 1974. 10 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М., 1928.

II Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.
12 Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982.

собственности на местном уровне. В качестве примеров можно привести работу «Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства», изданную Институтом государства и права АН СССР под редакцией Б.Н. Топорнина13; другой пример - сборник научных трудов «Местные Советы — органы народовластия» . Исследование (в том числе, частноправовой) деятельности муниципалитетов зарубежных стран содержат работы Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета «Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран)» , Н.С. Тимофеева «Коммунальное право ФРГ»16. Экономические вопросы деятельности местных Советов, напрямую имеющие отношение к праву собственности, были исследованы в работах Е.И. Кореневской «Местные Советы в условиях территориальной концентрации производства» , В.А.

Тархова «Советское гражданское право. Субъекты гражданского права» .

Исследование отдельных аспектов проблемы ограничения прав и публичной, и частной собственности периодически проводилось и в последние годы учеными. Анализ права собственности, выявление возможностей его ограничения содержат работы Г.А. Гаджиева «Конституционные основы современного права собственности» , Д.И. Дедова «Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики»20, В.И. Крусса «Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность)»21, А.В. Кряжкова

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

14 Местные Советы — органы народовластия // Сборник научных трудов. М., 1983.

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

16 Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.. 1982.

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

18 Тархов В. А. Советское гражданское право. Субъекты гражданского права / Под ред. С.Н. Братуся.
М.: Юрид. лит., 1984.

"Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал российского права. 2006. ???номер

"'Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М.: Юрист, 2003.

21 См.: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность): Автореф. дис.... докт. юрид. иаук. М., 2004.

«Публичный интерес: понятие, виды и защита»22, О.Е. Кутафина «Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права»23, В.В. Лазарева «Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема»24, Б.С. Эбзеева «Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности»25 и других.

Комплексный анализ вопросов, связанных с конституционной экономикой, понятием и конституционными принципами формирования и использования публичной собственности был проведен в работах В.Д. Мазаева: «Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение»26, «Понятие и конституционные принципы публичкой собственности»'7, «Публичная собственность в России: конституционные основы»28.

Особенности реализации прав частной и публичной (как государственной, так и муниципальной) собственности, ограничений прав человека в целом, были исследованы в диссертационных работах А.В. Брежнева29, Д.Б. Горохова^0, Гошуляка А.В.31, В.И. Крусса32, В.Д. Мазаева33,

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

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

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

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

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

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

Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004.

25 Брежнев А.В. Государственное регулирование публичной собственности в условиях переходной
экономики: Дис. ... канд. эконом, наук. Саратов, 2002.

30 Горохов Д.Б. Правовое регулирование сделок с земельными участками: Дис.... канд. юрид. наук.
М., 1998.

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

!2Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность): Дне.... докт. юрид. наук. М., 2004.

33 Мазаев В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.

Т.А. Мечетиной34, Н.Л. Пешина , И.М. Приходь^6, А.А. Троицкой 7и других ученых.

Проблемы взаимодействия субъектов частного и публичного права в контексте отношений собственности также освещались в работах С.А. Авакьяна «Конституционное право России»38, Г.Н. Андреевой «Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации»39, А.П. Анисимова, А.И. Мелихова «Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки»40, М.Г. Геворкяна «Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и классификация»41, В.П. Камышанского «Пределы и ограничения права собственности»42, В.В. Мельникова «Конституционные основы регулирования экономических отношений в России»43, Н.Л, Пешина «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели» 4 и других.

Цивилистические (гражданско-правовые) аспекты ограничения права собственности освещены в работах В.А. Микрюкова «Ограничения и обременения гражданских прав»43, К.И. Скловского «Собственность в

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

35 Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития
колегиіуционно-правовой модели и практики взаимоотношений: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.

36 Приходько И. М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики: Дис. ... канд.
юрид. наук. Саратов, 2001.

37 Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и оіраначения свободы личности и публичной
власти: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2008.

31 Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Юристь, 2006.

35 Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран и Российской Федерации. М., 2009.

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

41 Геворкян М.Г. Конституционно-правовые ограничения права собственности: понятие и
классификация // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. ???номер

42 Камышанский В.П. Пределы н ограничения права собственности. Волгоград: Волгогр. акад. МВД
России, 2000.

43 Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России.
М.: ЮРКОМПАНИ, 2011.

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

43 Михрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. М.: Статут, 2007

гражданском праве»46, У. Маттеи, Е.А. Суханова «Основные положения права собственности»4 и других.

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

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

**Научная новизна и практическая значимость результатов исследования.**

Институты как частной, так и публичной собственности являются относительно новыми в современной российской правовой системе - с момента их восстановления прошло немногим более двадцати лет, следовательно, они до сих пор нуждаются в теоретическом осмыслении, и уже это обусловливает новизну работы. В науке российского

46 Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: Дело. 2002.

47 Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. M.: Юристь, 1999.

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

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

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

во-первых, это эволюционные факторы, т.е. факторы, связанные с постоянным развитием теоретических подходов к праву собственности и законодательству о нем. Эта группа факторов предопределяет процесс

непрерывного усложнения социальных, правовых и иных связей публичных, частных и иных собственников, что, безусловно, воздействует на состояние системы ограничений права собственности;

во-вторых, это факторы, связанные с изменениями в политико-правовой сфере, прежде всего, в государственной политике по отношению к субъектам как частного, так и публичного права, что оказывает влияние как на основы ограничений права собственности (безусловно, в рамках тех общих границ, которые заданы Конституцией Российской Федерации, в частности, ч. 3 ст. 55), так и на взаимоотношения различных субъектов по поводу пределов реализации и ограничений права собственности.

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

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

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

определение права публичной собственности, и выявлены все возможные ограничения данного права.

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

Комплексное изучение теоретических проблем, анализ и оценка складывающейся практики, выявление пробелов и недостатков позволяют представить на защиту ряд выводов, предложений и решений, вносящих вклад в разработку проблем конституционно-правовых ограничений права собственности.

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

**Основные положения, выносимые на защиту**

Изучение конституционно-правовых основ, теоретических и практических проблем определения пределов реализации и ограничения прав

частной и публичной собственности в Российской Федерации позволяет сформулировать и вынести на защиту следующие основные положения.

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

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

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

2. Конституционное установление, сформулированное в ст. 8 Конституции Российской Федерации (о признании и о защите со стороны государства права собственности), позволяет сделать вывод об отражении в российской Конституции положений доктрины естественного права. Но, в то же время, каждое государство реализует и в конституции, и в законодательстве, и на практике ту или иную экономическую модель, и в

рамках этой модели первоочередное место занимает решение вопроса о том, кто, как и при каких условиях вправе создавать, изменять или прекращать общественные отношения по поводу присвоения тех или иных вещей. А в этом контексте государство неизбежно для защиты основ государственного строя, общества, индивидов вынуждено устанавливать пределы реализации права собственности, иным образом его ограничивать. Поэтому с этих позиций право собственности является позитивным, то есть возникающим и существующим формально, в системе правовых актов государства.Таким образом, существует два уровня правового представления о праве собственности : конституционный (основанный на естественно-правовом характере права) и законодательный (основанный на позитивном представлении о праве собственности и предусматривающий комплекс правовых мер по его ограничению и установлению пределов его реализации). 3. Согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; при этом Конституция Российской Федерации не связывает обладание имуществом с какими-либо условиями или цензами. Право собственности является одним из основных прав человека и гражданина; согласно части 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. К числу названных прав относится и право собственности, но лишь в том смысле, который может быть выведен из системного толкования ст. 8 и ст. 35 Конституции Российской Федерации; а именно то, что право собственности неотчуждаемо. В ст. 35 Конституции России речь идет лишь о праве частной собственности, но данная норма, безусловно, требует расширения ее понимания до права собственности в целом - как основы для всех форм собственности. Конечно, ст. 35 Конституции России отражает лишь одну составляющую права собственности - именно, права частной собственности, однако, на основании системного понимания ст. 8 и 35 Конституции вполне можно говорить и о праве собственности в целом, вне связи с конкретным

субъектом (конкретной формой). И в данном виде, охватывая всех субъектов права собственности, оно является одной из основных категорий конституционного права.

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

4. Право частной собственности имеет разное содержание в
конституционно-правовом и гражданско-правовом смыслах.

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

Содержательные отличия конституционного права частной собствешгости от гражданско-правового права частной собственности проявляются, прежде всего, в предметном содержании конституционного

права частной собственности: в провозглашении (декларировании) его существования, и в обозначении предметов данного права.

Кроме того, можно констатировать и наличие конституционных
правоотношений по поводу частной собственности. Это, прежде всего,
правоотношения, определяющие принципы функционирования

экономической системы Российской Федерации (например, признание государством права частной собственности). Урегулированные нормами права данные отношения становятся экономической основой для осуществления иных фундаментальных прав и свобод человека.

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

Определение границ реализации права собственности позволяет определить общую грань, предел, максимально допустимую (конституцией)

степень реализации права, то есть общие границы. В таком качестве пределы реализации права собственности, в рамках которых оперирует субъект права, - это границы сферы реализации тождественного права иного (формально равноправного ему) субъекта права (то есть индивидуальные интересы, интересы личности). Данные пределы реализации права являются различными формами проявления общественной потребности ограничения господства над вещами. Эта общественная потребность называется по-разному, однако, чаще всего в теории и практике встречаются такие понятия, как «общее благо», «общая польза» или «общественный интерес». Данный общественный интерес становится при этом юридической, более того, конституционно-правовой категорией, не совпадающей с понятием «публичный интерес»: последний может проявиться исключительно в актах волеизъявления государственной или муниципальной власти. Но преследование общественного интереса, удовлетворение потребностей общества (состоящего из индивидов) - это основная задача деятельности государства. В таком случае объективированный государством (субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) интерес становится публичным, не переставая быть общественным.

7. Конституционно установлешіьши пределами реализации права собственности являются социальные цели общества и государства. Часть 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Россия -социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное же государство исходит из такой концепции построения общества, которая базируется на принципах социальной справедливости, обеспечения благополучия граждан, солидарности и ответственности. Эти принципы должны быть положены и в основу всех правовых предписаний, в том числе, и определяющих границы реализации прав собственника. Сущностными характеристиками, определяющими пределы реализации этих прав, являются необходимость охраны труда и здоровья людей, установление

гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Данные пределы реализации права должны распространяться как на частную, так и на публичную собственность, поскольку, с одной стороны, право частной собственности, несомненно, подлежит ограничению во имя социальных целей государства, а, с другой стороны, право публичной собственности также должно быть ограничено таким образом, чтобы публичная собственность использовалась для достижения целей социального государства.

8. Целями установления пределов реализации права собственности
являются:

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

социальную функцию собственности;

публичное право на отчуждение собственности в административном порядке;

публичное право на изъятие собственности (конфискацию, национализацию).

1. Индивидуальные интересы личности, права и законные интересы субъектов права.
2. Сохранение особых невосполнимых объектов права собственности - земли и природных ресурсов.

9. Ограничение права собственности - это общий по содержанию
термин, охватывающий случаи изменения возможностей использования
права, это юридический механизм соблюдения установленных пределов
реализации права, и реализуется он, прежде всего, через возложение на
собственников обязанностей и установление запретов. В этом общем (и,
прежде всего, конституционно-правовом) смысле ограничение права

собственности позволяет судить и о границах осуществления права собственности. Под ограничением права собственности следует понимать изменение его содержания в связи с реализацией иных (как аналогичных, так и других) прав субъектов права, к которому относится установление запретов и возложение тех или иных обязанностей на носителя права собственности в интересах третьих лиц, включая интересы государства и общества.

1. Возникающие противоречия между правами частных собственников и публичными потребностями общества, требующими ограничения прав частных собственников, решаются в пользу ограничений прав частных собственников, которые в современном государстве приобретают системный, сложный характер и без которых немыслимо осуществление социальных функций государства.
2. Народ как носитель суверенитета, является «опосредованным» (государством) «собственником» земли и природных ресурсов (используя терминологию частного права — бенефициаром). Публичная собственность (в том числе земля и природные ресурсы) - это экономическая основа суверенитета государства (высшей властно-политической организации народа, общества), без которой невозможно обладать всей полнотой власти над территорией. Но праву публичной собственности противостоят (естественные и неотъемлемые) права отдельных лиц (из которых и состоит народ), каждый из которых обладает частной собственностью. Возможность (и право) определения границ, баланса, точек соприкосновения и взаимоограничения этих прав, безусловно, остается за народом. И поэтому, как представляется, корректно в данном контексте говорить не об ограничении нрав народа (все-таки «ограничение» в силу лексического смысла данного понятия предполагает некий внешний источник, его определяющий), а о самоограничении данного права. Именно посредством принятия конституции государства и вводятся такого рода самоограничения, проводится баланс между правом частной и правом публичной собственности. В отношении отдельных объектов права (земли и природных

ресурсов) применяется не механизм внешнего ограничения права, а механизм его самооограничения, что обусловлено особым статусом собственника, которым выступает народ России, и принимаемые им решения обусловлены ограничением собственной воли.

1. В случае наличия смешанной (прежде всего, частно-государственной) формы собственности конституционно-правовые процедуры установления ограничений прав собственника заключаются в том, что государство выявляет факт наличия частной доли в собственности (то есть устанавливает, что один из частных собственников владеет имуществом или нравами на него в составе совместной собственности) и применяет частноправовые принципы регулирования (и корреспондирующие им ограничения) права собственности. Хотя наличие в общем составе собственности долей разных по природе собственников (а равно, наличие особых имущественных объектов, на которые должно распространяться прямое воздействие публичной власти) в ряде случаев приводит к установлению исключений из общего порядка.
2. Ограничения прав в отношении государственной собственности связаны, с одной стороны, с тем, что государственная власть осуществляется на разных уровнях, а владение собственностью публичными структурами должно носить целевой характер и соответствовать тем целям и задачам, ради которых созданы и функционируют соответствующие структуры публичной власти. С другой стороны, в ряде случаев публичная власть (и ее органы) должны выступать в качестве участника гражданского оборота, то есть на уровне, где базовым является принцип равноправия участников. Однако проблема состоит в том, что по природе своей (в силу присущих регулятивных функций, наличия механизма принуждения и т.п.) с государством не в состоянии конкурировать ни один субъект частного права. В силу этого необходимы особые ограничения права публичной собственности, которые бы либо «уравняли» права публичных собственников с иными собственниками, либо вообще ограничили бы

государство в возможности приобретения и использования той или иной собственности.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Нормативную** базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. В рамках исследования использовались дореволюционные правовые акты и нормативные правовые акты советского периода российской истории. Особое значение в работе придается материалам практики, постановлениям и

определениям Конституционного Суда Российской Федерации, решениям Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (согласно ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от **4** июня **2014 г. «О** внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»: «Разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации») и иных судов по делам, связанным с вопросами ограничения права собственности, так как именно они позволяют оценить практическую применимость юридических конструкций, определяющих пределы реализации и ограничения права собственности.

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

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

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

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

## Общие конституционно-правовые положения о праве собственности

Институты как частной, так и публичной собственности являются относительно новыми в современной российской правовой системе – с момента их восстановления прошло немногим более двадцати лет, следовательно, они до сих пор нуждаются в теоретическом осмыслении, и уже это обусловливает новизну работы. В науке российского конституционного права, прежде всего, требуется последовательно изучить вопрос о государственных установлениях, ограничивающих право собственности. Теория конституционного права должна детально проработать вопрос о способах определения пределов реализации и видов ограничений права собственности, выявив сущностные черты и специфику. Это позволило бы предложить оптимальную для России юридическую конструкцию, включающую пределы реализации и ограничения права собственности. Но, несмотря на существенную значимость данной проблемы, в юридической литературе должного внимания ей не уделяется. Отсутствие системного подхода к выявлению всего комплекса пределов реализации и ограничений прав частной и публичной собственности может привести к смещению акцентов в сторону второстепенных признаков и возникновению в России на основе этих (вторичных) признаков юридических конструкций, не отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации.

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

В работе исследованы факторы, влияющие на пределы реализации и ограничения права собственности в целом. Условно они могут быть представлены в виде двух групп: во-первых, это эволюционные факторы, т.е. факторы, связанные с постоянным развитием теоретических подходов к праву собственности и законодательству о нем. Эта группа факторов предопределяет процесс непрерывного усложнения социальных, правовых и иных связей публичных, частных и иных собственников, что, безусловно, воздействует на состояние системы ограничений права собственности; во-вторых, это факторы, связанные с изменениями в политико-правовой сфере, прежде всего, в государственной политике по отношению к субъектам как частного, так и публичного права, что оказывает влияние как на основы ограничений права собственности (безусловно, в рамках тех общих границ, которые заданы Конституцией Российской Федерации, в частности, ч.3 ст. 55), так и на взаимоотношения различных субъектов по поводу пределов реализации и ограничений права собственности.

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

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

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

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

Комплексное изучение теоретических проблем, анализ и оценка складывающейся практики, выявление пробелов и недостатков позволяют представить на защиту ряд выводов, предложений и решений, вносящих вклад в разработку проблем конституционно-правовых ограничений права собственности.

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

## Общее благо, публичный интерес и общественный интерес как основания ограничения права собственности

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

С тех пор доктрина существенно трансформировалась; по общераспространенной в настоящее время точке зрения некорректно рассматривать право собственности исключительно с позиций определения правомочий частного собственника. Вполне допустима и требует решения постановка вопроса и об особенностях государственно-правовой природы права собственности: является ли оно естественным или позитивным. Каждое государство реализует и в конституции, и в законодательстве, и на практике ту или иную экономическую модель, и в рамках этой модели первоочередное место занимает решение вопроса о том, кто, как и при каких условиях вправе создавать, изменять или прекращать общественные отношения по поводу присвоения тех или иных вещей. А в этом контексте государство неизбежно для защиты своих основ вынуждено будет право собственности ограничивать. Поэтому с этих позиций данное право нельзя не признать позитивным, то есть возникающим и существующим по воле государства. Что же касается формулы «признается и защищается», то в ней, скорее, нашло отражение «осознание» государством социальной ценности данного права, обеспечивающего, по сути, реализацию многих других основных прав и свобод человека, позволяющего всем субъектам права иметь (пользоваться и распоряжаться) имуществом, создающего предпосылки к объединению общества, индивидов и государства, развитию государства как целого. Государство при этом недвусмысленно подчеркивает, что принимает на себя обязательства по обеспечению всех необходимых условий для развития в пределах своей юрисдикции данного важнейшего института. Таким образом, конституционная формула права собственности в реальности заключает в себе определенные противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения его природы: «признавая», постулируя «естественность» права собственности Конституция, вместе с тем, исходит и из того, что государство законодательно определяет границы осуществления данного права, пределы его реализации иограничения. По сути, тем самым создается два «слоя» регулирования – конституционный («признание», «естественность») и законодательный («позитивность», регулирование).

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

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

Тем не менее, несмотря на всю краткость формулировок Конституции Российской Федерации, они являются фундаментом, с одной стороны, для развития целого ряда отраслей права: гражданского, коммерческого предпринимательского и др., а с другой, - именно на них основана весьма большая группа норм конституционного права, регулирующая совокупность общественных отношений в сфере организации экономики. И это неудивительно: конституционные принципы построения власти в государстве тесно связаны с экономическими основами его существования. Государственная власть, ее субъекты всегда вынуждены проводить ту или иную экономическую политику, создавать, изменять, улучшать или, наоборот, отягчать условия экономической деятельности тех или иных субъектов (например, мелких собственников, средних, или крупных, корпораций или государственных компаний, муниципальных предприятий и т.п.). Более того, современные ценности и идеалы общественного устройства неразрывно связаны с экономическим благополучием, процветанием общества, развитием, прогрессом. Не случайно отдельные исследователи прямо пишут о том, что «конституционализм, справедливость и экономическая система общества являются взаимосвязанными и взаимообусловленными понятиями».59 Поэтому любая конституция провозглашает ту или иную экономическую модель, в основе которой лежат не только формы собственности, но и условия ограничения права собственности. Так, например, политическая система СССР опиралась на фундамент в виде советской экономики, особенности которой состояли в доминировании государственной собственности, планировании, государственном управлении и распределении собственности, запрете Там же. Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 12. зо (абсолютном ограничении) частной собственности, непризнании муниципальной собственности как формы собственности и т.д.

Конституция Российской Федерации не только провозглашает частную собственность как одну из основ (по распространенному мнению – даже доминирующих основ) конституционного строя Российской Федерации, но и последовательно включает возможность обладания ею в число основных прав и свобод человека: согласно части 2 ст. 35 Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. При этом в Конституции России особо оговаривается, что право частной собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Следует еще раз обратить на разницу в терминологии – принудительное отчуждение в российской Конституции связано с весьма «узким» понятием -«государственные нужды» (а не с такими распространёнными в западных конституциях общими терминами как «публичный интерес», «общественный интерес» и т.п.).

## Конституционно-правовые формы защиты права частной собственности от противоправных ограничений

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

Впервые понятие «публичная власть» как форма власти, объединяющая государственную власть и местное самоуправление, появилось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения, органы местного самоуправления – вопросы местного значения.102 Со временем, в отношении имущества, принадлежащего субъектам публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации стал применять категорию «публичная собственность». Так, в своем особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" судья Г.А. Гаджиев указывал, что «конституционно правовая концепция регулирования публичной собственности отвергла существовавшую во времена социализма доктрину единого фонда государственной собственности. Сейчас публичная собственность в России многосубъектна: это федеральный собственник - Российская Федерация, это области, края, республики, автономные округа, города федерального значения, это муниципальные образования. Поэтому Конституция Российской Федерации предоставляет возможность федеральным органам государственной власти определять общие для финансовой части государственной собственности основные правила ее функционирования для обеспечения целостности государства, единой финансовой политики, единства бюджетной системы, - но только при учете того, что в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, включая право управлять бюджетными ресурсами как частью государственной собственности субъектов Российской Федерации».103 Взаимосвязь публичной власти и публичной собственности наиболее полно выражена в Определении Конституционного Суда Российской

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

Исходя из того, что право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено федеральным законом только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным, то есть, его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится, в качестве общего правила предполагается необходимость учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при передаче имущественных объектов от одного публичного собственника другому, обусловленной перераспределением публичных полномочий. Федеральный законодатель, во всяком случае, не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и которые, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.1

## Конституционно-правовой механизм ограничения права муниципальной собственности

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

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

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

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

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

Отдельного рассмотрения требуют ограничения права собственности основного носителя власти в государстве – народа – в отношении важнейших объектов права собственности – земли и природных ресурсов. Как уже отмечалось, Конституция Российской Федерации признает землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данный подход полностью соответствует положениям международного права, которые подчеркивают суверенный характер права собственности народа, который означает возможность свободно, без каких-либо внешних или внутренних ограничений или изъятий владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами. Так, в Резолюции VII сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1952 года № 626 «О праве свободной эксплуатации естественных богатств и ресурсов» прямо указано, что «право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами и свободно их эксплуатировать является их неотъемлемым суверенным правом и соответствует целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций».

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