

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.С. БОНДАРЯ К ПОСТАНОВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 4 ИЮНЯ 2015 ГОДА N 13-П ПО ДЕЛУ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 31.1
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ
НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ" В СВЯЗИ
С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАН В.А. КНЯЗИК И П.Н. ПУЗЫРИНА

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 принципиальной 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 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) как 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 счел 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.