

УДК 341.3, 342.924, 347.23

Шнякина Т.С.

(г. Москва)

СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕКВИЗИЦИИ И СМЕЖНЫХ С НЕЙ МЕР
ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИЗЪЯТИЯ ИМУЩЕСТВА

Аннотация. В настоящей статье приводится перечень основных законодательных актов в сфере принудительного изъятия собственности в условиях чрезвычайной обстановки, в том числе в условиях военного положения и чрезвычайного положения. В результате сопоставительного анализа содержащихся в них положений делается вывод о наличии острой потребности в гармонизации и консолидации законодательных актов, регулирующих реквизиционные отношения и иные, смежные с реквизицией отношения. Высказана точка зрения автора по обозначенной проблеме.

Ключевые слова: реквизиция, ограничение права собственности, возмездное изъятие имущества, военное положение, чрезвычайное положение.

T. Shnyakina

(Moscow)

COMPARISON OF REQUISITION AND RELATED MEASURES OF
COMPULSORY ALIENATION OF PROPERTY

Abstract. The article gives the list of the main legislative acts in the sphere of compulsory alienation of property in the conditions of an extraordinary situation, including the regime of martial law and state of emergency. As a result of the comparative analysis of the provisions contained in the legislative acts mentioned, the author comes to the conclusion that there is an acute need in harmonization and consolidation of the acts governing the requisition relations and other relations adjacent to the requisition. The author's point of view on the designated problem is stated.

Key words: requisition, property right restriction, paid withdrawal of property, martial law, state of emergency.

Согласно ч.2 статьи 8 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) [4] в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Частью 1 статьи 15 Конституции РФ устанавливается высшая юридическая сила её норм и положений, их прямое действие и применение на всей

территории страны, непротиворечие им любых законов и правовых актов, принимаемых в Российской Федерации. В соответствии с ч.2 указанной статьи органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Конституция РФ, помимо самих прав и свобод, закрепляет и случаи их ограничений, среди которых особое место занимает ограничение права собственности в условиях военного положения и чрезвычайной обстановки.

Проблемам, связанным с принудительным прекращением права собственности, в том или ином ракурсе посвящали свои исследования такие видные цивилисты, как О.С. Иоффе, В.П. Камышанский, Ю.К. Толстой, Е.А. Суханов. Однако непосредственно проблеме реквизиции и смежных с ней мер принудительного изъятия имущества (однозначного установления тождества, либо разведения в качестве отдельных категорий по различным критериям) в юридической литературе не уделялось должного внимания (даже работа Е.Н. Афанасьевой, посвящённая рассмотрению гражданско-правового аспекта реквизиции, не содержит чёткого ответа по установлению тождества или различия реквизиции и возмездного изъятия имущества, реквизиции и военно-транспортной обязанности, а тем более разграничений их правовой сущности).

По Конституции РФ наше государство имеет две системы «ограничительного» законодательства, рассчитанные на различные случаи жизни. Первая система является действующей в условиях мирного времени и применяется для обеспечения государственных нужд или защиты интересов общества без введения особых режимов (ч.3 статьи 35 Конституции РФ устанавливает возможность лишения имущества по решению суда, а также возможность принудительного отчуждения имущества для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения; согласно ч.3 статьи 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц). Вторая система вводится только при угрозе наступления или наступлении обстоятельств чрезвычайного характера как в мирное время, так и военное (согласно ч.3 статьи 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина ограничиваются федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты обеспечения обороны страны и безопасности государства; ч.1 статьи 56 Конституции РФ разрешает устанавливать отдельные ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя с указанием пределов и срока действия

ограничений только на основании *федерального конституционного закона*). Таким образом, Конституцией РФ правомочие ограничивать в правах отдано федеральному законодателю, при этом производится различие порядка ограничения прав: федеральным законом в целях, предусмотренных ч.3 статьи 55 Конституции РФ, а также федеральным конституционным законом в целях, предусмотренных ч.1 статьи 56 Конституции РФ. Важно отметить, что юридическим основанием, с точки зрения Конституции РФ, для ограничений прав в условиях обороны страны и обеспечения безопасности государства (военного положения) достаточным является наличие федерального закона, а в условиях чрезвычайного положения необходим именно федеральный конституционный закон с указанием пределов и срока действия ограничений. Кроме того, существуют и ограничения для ограничений: в условиях чрезвычайного положения не допускается ограничение прав и свобод, предусмотренных статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции РФ. Интересен тот факт, что право собственности подлежит ограничению (т. е. имущество может быть изъято в интересах общества), а право на свободное использование имущества для предпринимательской деятельности нет (т. е. как воспользоваться указанным правом после изъятия не ясно).

Современному праву известны такие институты ограничений прав и свобод, как возмездное изъятие имущества, реквизиция, экспроприация, национализация, конфискация. Все они являются разновидностями ограничения, а часто лишения конституционно закрепленного имущественного права – права собственности. Общепринято имущественные отношения относить к предмету регулирования гражданского права. Так, принцип неприкосновенности собственности закреплён именно в Гражданском кодексе Российской Федерации [2] (далее – ГК РФ), а абз.2 п.2 статьи 1 ГК РФ установлены основания и пределы ограничения гражданских прав: юридическое основание – федеральный закон; фактическое основание – необходимость защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; предел – избрание меры, необходимой и достаточной для устранения фактических оснований. Пунктом 2 статьи 235 ГК РФ установлены случаи принудительного изъятия имущества у собственника.

Однако говорить о том, что ограничение имущественных прав является институтом исключительно гражданского права неправильно, а особенно процедура, порядок ограничения. Основная задача законодателя, а вслед за ним и правоприменителя – обеспечить правовой баланс в форме равновесия публичного и частного интересов, выражающийся в возможности удовлетворения указанных интересов с наименьшими потерями для обеих

сторон, особенно когда такое удовлетворение производится за счёт одной из сторон. В рамках сказанного закрепление положений имущественного характера с помощью и через публичное право является необходимым условием формирования и развития современного законодательства, то есть появление и развитие межкомплексных правовых институтов неизбежны, а процесс конвергенции между отраслями права не остановить.

Частью 4 статьи 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – ФКЗ «О военном положении») [10] устанавливается, что в период действия военного положения могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее – граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. Военное положение вводится указом Президента Российской Федерации либо на всей территории страны, либо в отдельной её части (ч.1 ст.4 ФКЗ «О военном положении»). В соответствии с п.7 ч.2 статьи 7 ФКЗ «О военном положении» на территории, на которой установлен режим военного положения, *производится изъятие в соответствии с федеральными законами* необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества. В соответствии с какими федеральными законами производится изъятие, не совсем понятно, так как в Российской Федерации на настоящий момент никаких специальных законов, предусматривающих порядок возмездного изъятия имущества в условиях военного времени, не принято (даже при регулировании вопросов мобилизационной подготовки и мобилизации законодатель чётко не прописывает процедуру изъятия). Сводный закон РСФСР от 28 марта 1927 г. «О реквизиции и конфискации имущества» [5] несмотря на то, что отменён он не был, действующим назвать не представляется возможным в силу того, что он устанавливает производство изъятия имущества и возмещения его стоимости несуществующими субъектами государственного управления, а также содержит определения правовых понятий, не соответствующих ныне действующим (например, определение реквизиции статьёй 1 указанного закона и статьёй 242 ГК РФ). Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. N 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» [8] (далее – ФЗ «О мобилизации») содержит ряд косвенных положений, устанавливающих порядок осуществления возмездного изъятия имущества в условиях военного положения. Так, согласно п.3 ч.1 статьи 6 ФЗ «О мобилизации» Правительство РФ по поручению Президента РФ определяет полномочия федеральных органов

исполнительной власти, а также руководит их деятельностью в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Пунктом 6 ч.1 статьи 7 ФЗ «О мобилизации» на федеральные органы исполнительной власти возложена обязанность проводить во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятия, обеспечивающие выполнение мобилизационных планов. Пунктом 11 ч.1 статьи 8 ФЗ «О мобилизации» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления доверено осуществление содействия военным комиссариатам по организации поставки техники на сборные пункты или в воинские части, по предоставлению зданий, сооружений, коммуникаций, земельных участков, транспортных и других материальных средств в соответствии с планами мобилизации гражданами и организациями. Статьей 12 ФЗ «О мобилизации» предусмотрено создание мобилизационных органов в федеральных органах государственной власти, федеральных органах исполнительной власти и организациях, имеющих мобилизационные задания (заказы) или задачи по мобилизационной работе, а также федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ (на настоящий момент это Служба специальных объектов при Президенте РФ» [7]). Мобилизационные учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их структура и штаты создаются и определяются решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в зависимости от объёма мобилизационных заданий или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на работу в условиях военного времени. Статьями 9 и 10 ФЗ «О мобилизации» предусмотрена обязанность государства возмещать понесённые гражданами и организациями в результате предоставления ими своего имущества в рамках мобилизации убытки в порядке, определяемом Правительством РФ. При этом необходимо отметить, что, согласно действующему законодательству, под убытками понимаются реально причинённый ущерб и упущенная выгода. Как видим, ФЗ «О мобилизации» расширяет пределы ответственности государства, установленные ФКЗ «О военном положении». Коллизионно выглядит отсылка в ФКЗ «О военном положении» к ФЗ «О мобилизации», то есть как производить возмещение: возмещать убытки, руководствуясь ФЗ «О мобилизации» и отсылкой на него в ФКЗ «О военном положении» (как определить в рамках мобилизации было представлено имущество или же в рамках обеспечения режима военного положения? Думается, в основание должен быть положен соответствующий документ: постановление федерального органа – в

первом случае, указ Президента РФ – во втором). Или возмещать только стоимость изъятого по ФКЗ «О военном положении», руководствуясь его юридическим приоритетом? Интересно также, каким образом на практике решается вопрос о возмещении упущенной выгоды владельцу транспортного средства, предоставленного во исполнение военно-транспортной обязанности (ст.13 ФЗ «О мобилизации»), если, например, транспортное средство являлось средством заработка (как определить стоимость простоя таксиста) или, наоборот, если рядовой владелец был вынужден пересесть на общественный транспорт (в этом случае, что считать упущенной выгодой: разницу в стоимости бензина и стоимости проезда на общественном транспорте для обычного водителя? среднее количество пассажиров для таксиста? Далее, в каких случаях: в случаях необходимых выездов (работа) или выездов по собственной инициативе (поездка в иной город на отдых)?).

Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [9] (далее – ФКЗ «О чрезвычайном положении») предусмотрена возможность введения следующих ограничений имущественных прав: установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости (п. «д» ч.1 статьи 11); временное изъятие печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники (п. «б» ч.1 ст.12); временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ (п. «д» ч.1 ст.12); в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, привлечение транспортных средств граждан для проведения необходимых работ (п. «е» ч.1 ст.13). Статьей 29 ФКЗ «О чрезвычайном положении» установлены гарантии имущественных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения: лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб; организации, имущество и ресурсы которых использовались, имеют право на возмещение причиненного ущерба. Порядок и размеры возмещения ущерба пострадавшим лицам устанавливается Правительством РФ. Интересен тот факт, что физические лица, чьи имущественные права были временно ограничены, называются ФКЗ «О чрезвычайном положении» лицами, пострадавшими в результате обстоятельств,

послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий.

ФКЗ «О чрезвычайном положении» в статье 16 устанавливает силы и средства, которыми реализуется ограничение имущественных прав граждан в рамках режима чрезвычайного положения – это силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях, предусмотренных статьей 17 ФКЗ «О чрезвычайном положении», допускается привлечение дополнительных сил и средств: Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, а также пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской Федерации.

Статья 28 ФКЗ «О чрезвычайном положении» очерчивает пределы применения мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения критерием оценочного характера – остротой создавшегося положения. Её, исходя из толкования текста ФКЗ «О чрезвычайном положении», оценивают Президент РФ, Правительство РФ, а также органы, являющиеся силами и средствами для обеспечения режима чрезвычайного положения.

Необходимо обратить внимание на термины, используемые законодателем в тексте ФКЗ «О чрезвычайном положении». Так, в условиях чрезвычайного положения допускаются «временное изъятие» печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники (п. «б» ч.1 статьи 12), «временное ограничение» в форме «привлечения транспортных средств» (п. «е» ч.1 статьи 13). Статьей же 242 ГК РФ предусматривается право государственных органов в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, изымать у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, имущество в интересах общества с выплатой ему стоимости изъятого. ГК РФ называет указанные действия государственных органов реквизицией, а реквизицию, в свою очередь, признает основанием прекращения права собственности (подп. 5 п.2 статьи 235 ГК РФ).

Сопоставление положений ГК РФ и ФКЗ «О чрезвычайном положении» позволяет сделать вывод о том, что реквизиция применяется при всех условиях режима чрезвычайного положения (закон различает два вида чрезвычайного положения по характеру обстоятельств, явившихся основанием для его введения – это либо стихийные, природные, биологические

и иные бедствия, либо угроза конституционному устройству государства). Таким образом, имеет место ряд случаев, предусмотренных ч.3 статьи 55 Конституции РФ, т. е. необходимость защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер (защита основ конституционного строя). Однако в таком понимании реквизиция возникает не на основании федерального конституционного закона, а на основании федерального закона, то есть может устанавливаться нормами ГК РФ, как это происходит в настоящий момент. Однако, если ФКЗ «О чрезвычайном положении» не включает в себя реквизицию в понимании ГК РФ, каков порядок её реализации и какие органы уполномочены на её осуществление, не ясно. Кроме того, остаётся проблемой определение конечности реквизиции: это всё-таки прекращение права собственности или временное его ограничение? Статья 242 ГК РФ ответа на поставленный вопрос не содержит.

Более того, согласно статьям 126 и 130 ГК РФ к недвижимым вещам, недвижимому имуществу и объектам гражданских прав относятся земельные участки. Отношения же по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, регулируются Земельным кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ [3] (далее – ЗК РФ). ЗК РФ также содержит положение о реквизиции. Согласно статье 51 ЗК РФ, в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, *земельный участок может быть временно изъят* у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причинённых убытков и выдачей ему документа о реквизиции. Таким образом, в ЗК РФ, в отличие от ГК РФ, реквизиция прямо признаётся временным изъятием, осуществляемым исполнительными органами государственной власти, а не изъятием, прекращающим право собственности на реквизируемый земельный участок. ГК РФ и ЗК РФ предусматривают право собственника при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми осуществлена реквизиция, требовать возврата реквизируемого имущества в судебном порядке. В данном контексте возникает логичный вопрос: если реквизиция – это временное явление, то зачем прописывать право на истребование имущества в судебном порядке? Если реквизиция является временным явлением, то прекращение права собственности не наступает.

Порядок изъятия является административным, следовательно, порядок возврата реквизированного имущества должен быть также административным. Если же государством не исполняется условие о возмездности изъятия, а обстоятельства, послужившие к его производству прекратились, то собственник имеет право на реституцию со стороны государства, а способом обеспечения нарушенного права может выступать в этом случае виндикационный иск. Это общее условие.

Отдельного рассмотрения требует ч.5 статьи 51 ЗК РФ о «временном ограничении прав собственника», т. е. временном занятии участка при отсутствии необходимости реквизиции земельного участка. Введение в статью о реквизиции данного вида ограничения позволяет говорить о существовании подвида земельной реквизиции, отличительной особенностью которого является отсутствие факта изъятия земельного участка. Либо же следует говорить о новом виде публичного сервитута, установленного по решению государства в качестве временного ограничения прав собственника на земельный участок при наличии чрезвычайных обстоятельств.

Более пространная характеристика института реквизиции в ЗК РФ, чем в ГК РФ заставляет говорить о недоработке законодателем статьи 242 ГК РФ. Не должно быть расхождения в осуществлении реквизиционных мер. Для этого требуется либо ввести в определение статьи 242 ГК РФ условия о её срочном, временном характере, а также административном порядке осуществления (в этом случае необходимо будет изъять пп.5 п.2 статьи 235 ГК РФ, так как реквизиция превратится из основания прекращения права собственности в основание временного его ограничения), либо внести в определение реквизиции условие о том, что, если подлежит реквизиции земельный участок, применяются исключительно нормы ЗК РФ.

Итак, даже краткий анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы ограничения имущественных прав граждан в периоды военной, чрезвычайной обстановки, показывает, что существующие правовые нормы требуют срочной, обязательной гармонизации, а действующие законы нуждаются в тщательной выверке и устранении противоречий. По мнению Е.Н. Афанасьевой [1], необходим отдельный федеральный закон (и, возможно, конституционный) о реквизиции. Однако, прежде чем принимать новый закон, необходимо понять, какие именно разновидности ограничений имущественных прав вплетает в законодательное полотно наш законодатель, опираясь на Конституцию РФ, каковы первичные основания их введения (федеральный закон или федеральный конституционный закон). То есть необходимо найти ответ на вопрос: реквизиция, предусмотренная ГК РФ, реквизиция, предусмотренная ЗК РФ, возмездное изъятие имущества по ФКЗ «О военном положении» и ФЗ «О мобилизации»,

а также возмездное изъятие имущества и предоставление транспортного средства согласно ФКЗ «О чрезвычайном положении» – это единый институт или различные правовые явления?

Таким образом, на настоящий момент формируется проблема между необходимым пониманием реквизиции как единой ограничительной меры имущественного характера, применяемой в условиях чрезвычайной обстановки как мирного времени, так и военного, и законодательным закреплением реквизиционных по своей сущности мер через иные, смежные с реквизицией способы принудительного изъятия имущества.

Терминологическая путаница осложняется ещё и тем, что проблема соотношения реквизиции и иных смежных с ней мер не решена не только на законодательном и правоприменительных уровнях, но и в доктринальной среде отсутствует единая позиция в определении сущности реквизиции как правового явления. Не вносит ясности и конституционное понимание ограничений. Так, статьи 55 и 56 основываются на недоработанном отражении идей Запада, основополагающих принципах международного права и положениях международных соглашений, пропущенных сквозь призму идей социалистической правовой системы. Именно поэтому на современном этапе развития российского законодательства и российской правовой науки реквизиция и смежные с ней принудительные меры ограничения имущественных прав граждан представляют собой не единый слаженный институт, а смешанный и разрозненный комплекс, нуждающийся в гармонизации и консолидации. Функционирующая же в Российской Федерации система нормативных правовых актов имеет важнейшее значение для упорядочения правотворческих и правоприменительных процессов, что, в свою очередь, является основой для создания и поддержания режима законности и конституционности, в том числе в сферах имущественных и организационных отношений.

Литература:

1. Афанасьева Е.Н. Реквизиция: гражданско-правовой аспект: дис. ... к. ю. н. – Томск, 2009. – 229 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // Российская газета. – 1994. – 8 декабря.
3. Земельный кодекс Российской Федерации // Российская газета. – 2001. – 30 октября.
4. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. № 237
5. Сводный закон РСФСР от 28 марта 1927 г. «О реквизиции и конфискации имущества» // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. – № 38. – Ст. 248

6. *Сытюгина В.А.* Реквизиция: правовое регулирование // Юридическая наука – 2011. – № 2. – С. 74–79.

7. Указ Президента РФ от 15 марта 1999 г. N 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. – № 12. – Ст. 1453

8. Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. N 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 марта 1997 г. – № 9. – Ст. 1014

9. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Российская газета. – 2001. – 2 июня.

10. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Российская газета. – 2002. – 2 февраля.