

Правовые позиции ЕСПЧ и российское законодательство

Р. А. Курбанов

доктор юридических наук, профессор, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

The Legal Positions of the ECtHR and the Russian Legislation

R. A. Kurbanov

Doctor of Law, Professor, Director of the Research Institute of Legal Studies and Regional Integration,
Head of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена достаточно остро стоящему в настоящее время вопросу, касающемуся практически всех государств – членом Совета Европы, – реализации решений Европейского суда по правам человека. Анализируя практику ЕСПЧ по делам против Российской Федерации о нарушении статьи 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ, автор приходит к выводу, что российский законодатель в большинстве случаев воплощает при изменении законодательства правовые позиции ЕСПЧ, которые, по мнению автора, не утратят своей актуальности и востребованности применительно к современному, а также к будущим этапам развития российского правопорядка.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция, законодательство, Российская Федерация, судебная практика, имплементация, право собственности.

Abstract

The article is devoted to a rather acute issue currently facing practically all the Member States of the Council of Europe – the implementation of the decisions of the European Court of Human Rights. Analyzing the practice of the ECtHR in cases against the Russian Federation on the violation of article 1 of Protocol N 1 to the ECHR, the author comes to the conclusion that the Russian legislator, in most cases, embodies in the change of the legal positions of the ECtHR, which, in the opinion of the author, do not lose their relevance and topicality in relation to the current as well as future stages of development of the Russian legal order.

Keywords: Council of Europe, European Court of Human Rights, European Convention, legislation, Russian Federation, judicial practice, implementation, property right.

Значение практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) для Российской Федерации сложно переоценить. Вступление России в Совет Европы позволило многим россиянам защитить свои, в том числе имущественные, права. Необходимо отметить, что расходы на присужденные ЕСПЧ компенсации закладываются в бюджет Российской Федерации.

Так, Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» предусматривал бюджетные

ассигнования в объеме 450 млн рублей, предусмотренных по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела «Общегосударственные вопросы» классификации расходов бюджетов, на выплату денежных компенсаций истцам в соответствии с решениями ЕСПЧ. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» предусматривал уже 1 млрд рублей в федеральном бюджете. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г.

№ 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусматривает бюджетных ассигнований в размере 600 млн рублей (на 2018 г.).

В то же время принятие таких актов, как Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном суде Российской Федерации"», которым введена новая глава XIII.1 «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека», не означает отхода Российской Федерации от практики ЕСПЧ как одного из ориентиров в доктрине права.

Более того, прямые ссылки на практику ЕСПЧ можно обнаружить в решениях судов различных инстанций, что подтверждает вывод о значимости данного инструмента для российского правоприменения (например, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 января 2018 г. № 18АП-15877/2017 по делу № А07-7364/2011, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 7 августа 2017 г. по делу № А74-1378/2017 и др.).

Согласно Постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», применение судами Конвенции должно осуществляться с учетом практики ЕСПЧ. Постановления ЕСПЧ в отношении Российской Федерации, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов.

Кроме того, российская практика ЕСПЧ активно используется при разработке учебных курсов в рамках программы HELP Совета Европы (Human Rights Education for Legal Professionals – Образование в области прав человека для юристов), в том числе по вопросам собственности.

Так, 7 марта 2017 г. в Сараеве для группы судей из Боснии и Герцеговины, Черногории и Сербии был анонсирован курс дистанционного обучения по праву собственности. Это ме-

роприятие было организовано в сотрудничестве с Центром подготовки судей и прокуроров Федерации Боснии и Герцеговины и Центром подготовки судей и прокуроров Республики Сербской. К разработке курса были привлечены ведущие ученые из разных стран Европы, в том числе из России, Великобритании и других стран, что позволило выявить наиболее общие правовые тенденции.

Курс был разработан в рамках Европейской программы образования в области прав человека для юристов с целью оказания помощи в рамках проекта «Укрепление потенциала судебных органов в области применения европейских стандартов в области прав человека на национальном уровне в Боснии и Герцеговине». В нем подробно рассматриваются стандарты, установленные ЕСПЧ. В его прецедентном праве по статье 1 Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод уточняются понятия «владение» и «потерпевшее лицо» и затрагиваются тесты, применяемые ЕСПЧ при оценке того, имело ли место нарушение Конвенции. Большое число дел, упомянутых в ходе этого курса, касается стран бывшей Югославии и поэтому представляет особый интерес для юристов из этого региона.

Вернемся к России.

Снижение бюджетных расходов на исполнение решений ЕСПЧ не должно вводить в заблуждение. В данном случае необходимо отдать должное и законодателю, который учитывает при внесении изменений в законодательство правовые подходы и позиции ЕСПЧ. В противном случае это позволяло бы российским властям наступать на одни и те же грабли, да еще бы стоило бюджетных средств.

Рассматривая нормы российского гражданского права о собственности, необходимо сделать важный и справедливый вывод: само по себе российское законодательство содержит нормы, позволяющие гражданам защитить свои права. Например, любое изъятие имущества сопровождается возможностью лица обратиться в суд.

Очевидной проблемой при реализации Россией правовых позиций ЕСПЧ, обеспечении гармонии духа и буквы закона является неверное истолкование данных правовых позиций на местах.

Обратимся к самой свежей практике ЕСПЧ в отношении России. Например, Постановление ЕСПЧ от 29 января 2015 г. по делу «Столярова (Stolyarova) против Российской Федерации» (жалоба № 15711/13)¹ и правовые позиции, указанные в нем, часто используются по аналогичным делам. Суть позиции заключается в следующем: «Что касается законности лишения заявительницы права собственности на квартиру, Европейский суд не может исключить, что заявительница права и при применении норм законодательства Российской Федерации действительно могли быть допущены определенные упущения. Отмечая, однако, что его возможности по проверке соблюдения внутрисударственных правовых норм ограничены... Европейский суд указывает, что право собственности заявительницы было аннулировано ввиду мошенничества в процессе обмена жилыми помещениями и последующей приватизации квартиры третьей стороной. В связи с этим Европейский суд отмечает, что государство имеет исключительное право определять условия и порядок отчуждения своего имущества в пользу лиц, которые, как оно считает, удовлетворяют установленным им требованиям, и следить за соблюдением этих условий. Кроме того, государство имеет исключительное право узаконивать переход права собственности на квартиру посредством регистрации, направленной именно на обеспечение дополнительной безопасности субъекта этого права. Учитывая такое количество контролирующих органов, которые подтвердили законность приобретения [гражданином] С. права собственности на квартиру, заявительница или любое другое купившее квартиру третье лицо не должны были предвидеть опасности лишения права собственности из-за ошибок, которые нужно было устранить в процессе специально для этого предназначенных процедур. Следовательно, упущение властей не может служить оправданием последующего наказания заявительницы».

Указанное дело стало практикообразующим по целому ряду аналогичных дел, связанных с лишением граждан занимаемой ими

жилой площади: пункт 25 Постановления ЕСПЧ от 2 мая 2017 г. Дело «Клименко (Klimentko) против Российской Федерации» (жалоба № 18561/10): «25. Европейский суд ранее неоднократно рассматривал дела, в которых власти Российской Федерации или муниципальные власти, являясь первоначальными собственниками жилья, успешно истребовали его от владельцев *bona fide*, когда выяснялось, что предыдущие сделки в отношении этой собственности были совершены мошенническим путем (Постановление Европейского суда по делу «Гладышева против Российской Федерации», §§ 77–83; Постановление ЕСПЧ по делу «Столярова против Российской Федерации» (Stolyarova v. Russia) от 29 января 2015 г., жалоба № 15711/13, §§ 47–51; Постановление ЕСПЧ по делу «Андрей Медведев против Российской Федерации» (Andrey Medvedev v. Russia) от 13 сентября 2016 г., жалоба № 75737/13, §§ 42–47, Постановление ЕСПЧ по делу «Кириллова против Российской Федерации» (Kirillova v. Russia), жалоба № 50775/13, §§ 33–40, а также Постановление ЕСПЧ по делу «Анна Попова против Российской Федерации» (Anna Popova v. Russia) от 4 октября 2016 г., жалоба № 59391/12. Рассматривая конкретные условия и характер процедуры, в ходе которой государство передавало свое имущество частным лицам, ЕСПЧ отмечал, что она находилась в исключительном ведении государства, и заключал, что недостатки такой процедуры, приводящие к потере государством его недвижимости, не должны устраняться за счет владельцев жилища *bona fide*. ЕСПЧ далее делал вывод, что подобная реституция собственности в пользу государства или муниципального образования при отсутствии выплаченной компенсации владельцу *bona fide* налагает чрезмерное индивидуальное бремя на последнего, и при этом не соблюдается справедливый баланс между нуждами, представляющими общественный интерес, с одной стороны, и правом заявителей на мирное осуществление прав на их имущество, с другой».

Тем не менее мы как ученые можем сомневаться в применении практики ЕСПЧ. Так, несмотря на вроде бы устоявшиеся позиции по таким делам, в них есть место и особым мнениям судей. Так, в Постановлении ЕСПЧ

¹ Полные тексты постановлений ЕСПЧ доступны в системе HUDOC на официальном сайте суда. – URL: www.hudoc.echr.coe.int

от 17 ноября 2016 г. по делу «Аленцева (Alentseva) против Российской Федерации» (жалоба № 31788/06) председательствующий судья А. Шайо указал свое особое мнение: «В данном деле новая информация о мошенничестве была получена только после покупки квартиры заявительницей. Что касается поиска баланса между различными интересами в деле, примечательно, что Европейский суд вынес постановление о полном восстановлении права собственности заявительницы, хотя лицо, имеющее право на социальное жилье, проживает в квартире с 2010 г. Европейский суд не указывает, какие органы должны быть привлечены к ответственности, но ссылается только на «множество органов власти, выдавших свидетельство о праве собственности на квартиру». По сути, органы, выдававшие документы, департамент и городской комитет, действовали в официальном качестве. В определенный момент нотариус также принимал участие. Настоящее постановление (хотя и не «родственное» с предыдущим постановлением) ссылается в соответствующем разделе «Соответствующее законодательство Российской Федерации и правоприменительная практика» на Основы законодательства о нотариате 1993 г., которые указывают на то, что нотариус осуществляет нотариальные действия от имени Российской Федерации. Европейский суд считает достаточным, что нотариус и государственные органы были задействованы в различных решениях, которые привели к тому, что похищенная государственная собственность была продана третьему лицу, добросовестной приобретательнице. Мы не знаем, была ли совершена какая-либо профессиональная ошибка нотариусом, частным специалистом, беспокоит, что это может привести к расширению нотариальной ответственности по всей Европе, а также к расширению ответственности государства согласно международному праву за деяния частных специалистов».

Таким образом, мы приходим к действительно важному выводу о роли практики ЕСПЧ в контексте влияния на законодательство. Нам предстоит ответить на вопрос: всегда ли обосновано распространение ЕСПЧ своей же практики на схожие дела? И какова должна быть реакция государства, которое, как и гражданин, может увидеть в действиях

властного органа (а для государства это ЕСПЧ) нарушение его прав? Во всех ли случаях постановление ЕСПЧ требует внесения изменения в законодательство? Тем не менее выявленные тенденции позволяют защитить основные права граждан, что и является главной целью государства.

Еще одной важной позицией ЕСПЧ в отношении защиты прав граждан в области собственности является ответственность государства по долгам муниципального предприятия (Постановление ЕСПЧ от 17 января 2017 г. «Ким и Рындина (Kim and Ryndina) против Российской Федерации» (жалобы № 22094/05 и 20813/08). В указанном деле (пункт 17) власти Российской Федерации утверждали, что рассматриваемое муниципальное предприятие является коммерческим предприятием, которое действует независимо от органов власти. Власти Российской Федерации, соответственно, утверждали, что государство не может нести ответственность по долгам муниципального унитарного предприятия. По мнению же граждан, «муниципальное предприятие фактически является государственной компанией, контроль за деятельностью которой осуществляют местные органы власти, и государство несет ответственность по долгам муниципального предприятия».

По мнению же ЕСПЧ: «Европейский суд уже приходил к заключению, что действующее законодательство Российской Федерации не предоставляет унитарным предприятиям ту степень институциональной и оперативной независимости, которая бы освобождала государство от конвенционной ответственности по долгам таких предприятий (Постановление Европейского суда по делу «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации», § 193–204). В целях решения вопроса об ответственности государства по долгам унитарных предприятий Европейский суд должен установить, осуществлялись ли в настоящем деле, и если да, то каким образом, предусмотренные внутригосударственным законодательством расширенные полномочия по контролю со стороны органов власти. 23. Европейский суд отмечает, что муниципальное предприятие было создано для оказания услуг по отоплению и ремонту муниципального жилья. 24. Кроме того, степень реального

контроля государства за муниципальным предприятием была продемонстрирована тем фактом, что местные органы власти по своему усмотрению распоряжались его имуществом. По информации, представленной заявителями и не оспоренной властями Российской Федерации, 27 апреля 2002 г. местные органы власти изъяли большую часть имущества из хозяйственного ведения муниципального предприятия для того, чтобы позднее передать его вновь созданному предприятию. Европейский суд рассматривал аналогичную ситуацию в деле «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации» и признал, что имущество данного предприятия и его деятельность были, как правило, в решающей степени подконтрольны государству, следовательно, государство несло ответственность по долгам предприятия. 25. С учетом вышеизложенного Европейский суд полагает, что муниципальное предприятие не обладало достаточной институциональной и оперативной независимостью от муниципальных органов власти, и отклоняет возражения властей Российской Федерации *ratione personae*. Соответственно, муниципальные власти, а следовательно, власти государства-ответчика, несли конвенционную ответственность перед заявителем по долгам муниципального предприятия в соответствии с окончательным постановлением суда, вынесенным в его пользу».

Данный пример также подтверждает несовершенство подхода правоприменителя к использованию гибкости законодательства.

Тем не менее нельзя не отметить, что практика ЕСПЧ побуждает законодателя принимать необходимые меры (чем иногда можно объяснить снижение затрат на исполнение решений ЕСПЧ в федеральном бюджете).

В спорах о возмещении имущественного ущерба «Фомин и другие против России» (2013), «Юрий Лобанов против России» (2012) ЕСПЧ отмечал, что, несмотря на формальное соблюдение законности со стороны государственной власти, справедливый баланс между интересами частного лица и государства не был достигнут.

Результатом стало то, что нормы ГК РФ о возмещении ущерба дополнились за счет нормы статьи 16.1. ГК РФ о компенсации ущерба, причиненного в том числе законными

действиями государства (причем термин «государство» употребляется именно в приведенной выше трактовке ЕСПЧ). Согласно данной статье, возмещение ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, подлежит компенсации. Был изменен текст нормы Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»: возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, осуществляется за счет средств федерального бюджета. Это положение было детально регламентировано Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

ЕСПЧ неоднократно признавал принцип правовой определенности нарушенным в результате пересмотра российскими судами дел в порядке надзора, предусмотренного гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации (Постановления ЕСПЧ по делу «Рябых против России» (пункты 51–56), «Волкова против России» (*Volkova v. Russia*, жалоба № 48758/99) от 5 апреля 2005 г. (пункты 34–36), «Росельтранс против России» (*Roseltrans v. Russia*, жалоба № 60974/00) от 21 июля 2005 г. (пункты 27–28).

По мнению ЕСПЧ, принятие благоприятного для заявителя решения не является достаточным основанием для лишения его статуса жертвы до тех пор, пока национальные органы государственной власти не признают данный факт и не предоставят возмещение за допущенное нарушение прав, определенных Конвенцией. Повторный пересмотр дела в порядке надзора сам по себе недостаточен для устранения отрицательных последствий отмененного судебного акта, а понятие «возмещение» требует компенсации в материальной форме (Постановление ЕСПЧ от 29 января 2009 г. по делу «Червоненко против Российской Федерации» (*Chervonenko v. Russia*), пункт 37, жалоба № 54882/00; и в

противоположность этому вышеупомянутое Решение ЕСПЧ по делу «Катаева и Катаев против Российской Федерации»).

Так, по делу «Саламатина против Российской Федерации» заявительница жаловалась на нарушение судами России положений пункта 1 статьи 6 Конвенции в части права граждан на рассмотрение их дел в судах в разумный срок, указывая, что судебное заседание по ее делу о возмещении вреда, причиненного здоровью, длилось почти 4 года и 10 месяцев. По делу «Волович против Российской Федерации» заявитель жаловался на длительность судебного разбирательства, указывая, что 15 мая 1997 г. он подал исковое заявление в суд, а окончательно его спор разрешился лишь 10 октября 2003 г. (т. е. через 5,5 лет); по делу «Кудинова против Российской Федерации» заявительница жаловалась на длительность сроков рассмотрения дела, отмечая, что разбирательство длилось примерно 7 лет и 2 месяца; по делу «Романенко и Романенко против Российской Федерации» заявители жаловались на длительность рассмотрения дела, указывая, что срок судебного разбирательства составил 10 лет и 9 месяцев; по делу «Глазков против Российской Федерации» заявитель жаловался на длительность судебного разбирательства, указывая, что дело рассматривалось судами двух инстанций в течение 7 лет и 1 месяца; по делу «Коломиец против Российской Федерации» заявитель жаловался на длительность судебного разбирательства, указывая, что исковое заявление, поданное им 23 октября 1998 г., не рассмотрено до его обращения в ЕСПЧ, а судебное разбирательство по его делу длится более 8 лет и 8 месяцев; по делу «Никитин против Российской Федерации» заявитель жаловался на длительность судебного разбирательства, указывая, что дело рассматривалось судами двух инстанций 7 лет и 6 месяцев, и др. [1. – С. 1; 8].

В гражданском процессуальном законодательстве в связи с изменениями следует отметить появление статьи 6.1 «Разумный срок судопроизводства и разумный срок исполнения судебного постановления» и главы 22.1 «Производство по рассмотрению заявлений о

присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок» ГПК РФ.

По результатам рассмотрения ЕСПЧ дела «Бурдов против России» (№ 2) [3] было принято пилотное Постановление, в котором ЕСПЧ признал, что Российская Федерация обязана принять меры общего характера, с тем чтобы в национальной правовой практике положить конец нарушению разумных сроков судопроизводства.

Результатом стало принятие 30 апреля 2010 г. Федерального закона № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Следует особо подчеркнуть, что, согласно пункту 2 статьи 2 данного закона, размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется судом, арбитражным судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики ЕСПЧ.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- анализ законодательства о бюджете подтверждает планируемое снижение затрат на исполнение решений ЕСПЧ;
- законодатель в большинстве случаев воплощает правовые позиции ЕСПЧ при изменении законодательства;
- многие нарушения статьи 1 Протокола 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод лежат не только в области законодательства, но и в неверном правоприменении;
- решения ЕСПЧ, а также высказанные в них правовые позиции как плоды инстанции, исторически обладавшей непререкаемым авторитетом, по нашему мнению, не утратят актуальности и востребованности применительно к современному, а также к будущим этапам развития российского правопорядка.

Список литературы

1. *Пашин С.* Компенсация за волокиту: перспективы применения // ЭЖ-Юрист. – 2010. – № 20. – С. 1, 8.
2. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 января 2018 г. № 18АП-15877/2017 по делу № А07-7364/2011. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=121133#094946922383106>
3. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации» (№ 2) // Российская хроника Европейского суда. – 2009. – № 4.
4. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 7 августа 2017 г. по делу № А74-1378/2017. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=198405960700337798939347802&cacheid=17E226A11CA84D56F446DDA5D9C5201A&mode=splus&base=RAPS003&n=52644&rnd=DC774B23C53E9DAE8533552E05526885#008276150602860843>
5. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. – 2010. – № 94.