

Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека

№ 8 (2021)

Содержание:

В сфере административно-правовых отношений	2
<i>вопросы неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных актов</i>	2
практика Европейского Суда по правам человека.....	2
<i>право лица на уважение семейной жизни в аспекте неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных актов</i>	3
практика Европейского Суда по правам человека.....	3
В сфере гражданско-правовых отношений	7
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (рассмотрение иска о признании прекращенным права пользования жилым помещением)</i>	7
практика Европейского Суда по правам человека.....	7
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка без предоставления компенсации)</i>	11
практика Европейского Суда по правам человека.....	11
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка без предоставления соразмерной (адекватной) компенсации)</i>	19
практика Европейского Суда по правам человека.....	19
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка в интересах третьих частных лиц)</i>	21
практика Европейского Суда по правам человека.....	21
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (снос жилища)</i>	28
практика Европейского Суда по правам человека.....	28
<i>право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом в аспекте признания судами объектов недвижимости самовольными постройками</i>	30
практика Европейского Суда по правам человека.....	30
В сфере семейно-правовых отношений	39
<i>вопросы лишения родительских прав</i>	39
практика Европейского Суда по правам человека.....	39
<i>вопросы определения места жительства ребенка при расторжении брака</i>	45
практика Европейского Суда по правам человека.....	45
<i>запрет дискриминации</i>	51
практика Европейского Суда по правам человека.....	51

В силу пункта 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» «толкование международного договора должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (раздел 3; статьи 3–33). Согласно пункту «б» части 3 статьи 31 Венской конвенции при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования».

В целях эффективной защиты прав и свобод человека судам необходимо при рассмотрении административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, уголовных и иных дел учитывать правовые позиции, сформулированные межгосударственными органами по защите прав и свобод человека¹.

В сфере административно-правовых отношений

вопросы неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных актов²

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступили неофициальные переводы постановлений Европейского Суда по правам человека³ по жалобам № 42925/18 «*Разманова против Российской Федерации*» и № 9191/07 «*Балашова и Черевичная против Российской Федерации*», которыми установлено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года⁴ ввиду неисполнения (ненадлежащего исполнения) вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам.

¹ В рамках настоящего *Обзора* понятие «межгосударственные органы по защите прав и основных свобод человека» охватывает Европейский Суд по правам человека.

² **Для сведения.** В 2017 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение практики и правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок* (по состоянию на 30 ноября 2017 года (обновленное).

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2017 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/26329/.

³ Далее также – Европейский Суд, Суд.

⁴ Далее – Конвенция.

право лица на уважение семейной жизни⁵ в аспекте неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных актов

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 61984/17 *«Махмудова против Российской Федерации»* (вынесено 1 декабря 2020 года, вступило в силу 1 марта 2021 года), которым установлено нарушение статьи 8 Конвенции в связи с нарушением права заявительницы на уважение семейной жизни ввиду неисполнения судебного решения о возвращении детей в Эстонию, вывезенных ее бывшим мужем в Российскую Федерацию.

Европейский Суд вновь отметил, что основной целью статьи 8 Конвенции является защита личности от произвольного вмешательства органов государственной власти. Тем не менее, по мнению Суда, могут иметь место и позитивные обязательства, присущие эффективному «уважению» семейной жизни. Границы между позитивными и негативными обязательствами, по данному положению, не поддаются точному определению. При этом применимые принципы схожи. В обоих контекстах следует соблюдать справедливое равновесие между конкурирующими интересами лица и общества в целом; и в обоих контекстах государство пользуется определенными пределами усмотрения (пункт 62 постановления).

Суд подчеркнул, что позитивные обязательства государства в соответствии со статьей 8 Конвенции включают право родителя на то, чтобы были приняты меры с целью его воссоединения со своим ребенком и обязательство в отношении национальных властей принять такие меры (пункт 63 постановления).

В то же время, продолжил Европейский Суд, обязательство национальных органов власти по принятию таких мер не является абсолютным, поскольку воссоединение родителя с ребенком, который какое-то время проживал с другим родителем, может не произойти немедленно и может потребовать принятия подготовительных мер. Характер и степень подобной подготовки зависит от обстоятельств каждого конкретного дела, но понимание

⁵ Для сведения. В 2019 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на уважение частной и семейной жизни, жилища.*

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2019 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/28123/.

и сотрудничество всех заинтересованных сторон всегда имеют большое значение. Хотя национальные органы власти должны прилагать все усилия для способствования такому сотрудничеству, однако любое обязательство применять принудительные меры в этой области должно быть ограничено, поскольку должны учитываться интересы, а также права и свободы всех заинтересованных лиц, и, в особенности, наилучшие интересы ребенка и его права по статье 8 Конвенции. В ситуации, когда контакт между родителем и ребенком может поставить под угрозу такие интересы или нарушить такие права, национальные органы власти обязаны обеспечить соблюдение справедливого баланса между ними, подчеркнул Суд (пункт 64 постановления).

С точки зрения Суда, принудительные меры в отношении детей нежелательны в этой деликатной области или даже могут быть исключены как не отвечающие наилучшим интересам ребенка. Тем не менее нельзя исключать применение санкций в случае противоправного поведения со стороны родителя, с которым проживают дети (пункт 65 постановления).

Суд указал, что Конвенция должна применяться в соответствии с принципами международного права, в частности, принципами, относящимися к международной защите прав человека. Что касается международного похищения детей, то позитивные обязательства, которые статья 8 Конвенции возлагает на Договаривающиеся государства, должны толковаться в свете Гаагской конвенции от 25 октября 1980 года о гражданских аспектах международного похищения детей и Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года. В указанных конвенциях первостепенное значение придается наилучшим интересам ребенка (пункт 66 постановления).

В случаях такого рода об адекватности меры, с позиции Суда, следует судить по скорости ее реализации. Производства по вопросам передачи родительских обязанностей, в том числе и исполнение вступивших в силу судебных решений, требуют срочных действий, поскольку по прошествии времени могут наступить непоправимые последствия для отношений между ребенком и родителем-нерезидентом. Гаагская конвенция признает этот факт, так как она предусматривает целый ряд мер для обеспечения немедленного возвращения детей, перемещенных или незаконно удерживаемых в любом Договаривающемся государстве. Статья 11 Гаагской конвенции требует, чтобы соответствующие судебные или административные органы принимали безотлагательные меры для возвращения детей, и любое бездействие в течение более шести недель дает право потребовать объяснений о причинах задержки (пункт 67 постановления).

Изменение упомянутых фактов может в порядке исключения оправдать неисполнение окончательного решения о возвращении. Однако Суд должен убедиться, что изменение относящихся к делу фактов не было вызвано

непринятием государством всех мер, которые, как можно было разумно ожидать, способствовали бы исполнению решения о возвращении детей, резюмировал Суд (пункт 68 постановления).

Суд отметил, что отношения между заявительницей и ее сыновьями являлись «семейной жизнью» по смыслу пункта 1 статьи 8 Конвенции, и ни одна из сторон не утверждала обратного.

Суд установил: решением городского суда было постановлено немедленно вернуть детей из Российской Федерации, куда они были незаконно вывезены отцом, к месту их обычного проживания в Эстонии. Решение суда вступило в силу. Столкнувшись с нежеланием отца добровольно исполнить решение, заявительница подала заявление в межрайонный отдел судебных приставов о возбуждении исполнительного производства, который, в свою очередь, возбудил данное производство. Однако примерно четыре года спустя решение суда оставалось неисполненным.

Задача Суда заключалась в оценке того, приняли ли национальные органы власти в рамках исполнительного производства быстрые и надлежащие меры для обеспечения семейных прав заявителя, признанных судебными решениями. Для этого Суд рассмотрел, каким образом национальные органы власти организовали и провели исполнительное производство.

Первая попытка исполнения решения о возвращении детей была предпринята вскоре после возбуждения исполнительного производства, 22 мая 2017 года. Однако приведение в исполнение не состоялось, так как в тот день отец вместе с детьми выехал из города М. Следующая попытка исполнения была предпринята почти через полгода, 7 ноября 2017 года, после передачи исполнительных материалов из межрайонного отдела судебных приставов в Управление Федеральной службы судебных приставов по исполнению особо важных исполнительных производств. Власти не предоставили никаких объяснений в отношении этой задержки. Суд отметил, что в исполнительном производстве по возвращению детей даже менее продолжительные задержки дают основания для беспокойства. Вторая попытка не удалась, потому что дети, которым на тот момент было семь лет и три года, отказались поехать к заявительнице (пункт 73 постановления).

Как усматривалось из постановления, впоследствии исполнительное производство претерпело еще более длительную задержку – в полтора года (в отношении которой власти также не предоставили объяснений): дальнейшие попытки исполнения судебного решения были предприняты 22 мая и 18 июня 2019 года – после коммуникации данной жалобы властям Российской Федерации. Эти попытки также потерпели неудачу из-за отказа детей пойти к заявительнице (пункт 74 постановления).

Суд отметил следующее – ни одной из четырех попыток исполнения решения суда не предшествовали никакие предварительные меры,

направленные на подготовку детей и обеспечение для них плавной и психологически комфортной передачи заявительнице, даже несмотря на то, что психолог, участвовавший в попытке исполнения 7 ноября 2017 года, прямо отметила в своем заключении, что во избежание причинения серьезной психологической травмы детям их передача от отца заявительнице требовала предварительных подготовительных мер (пункт 75 постановления).

Суд принял во внимание тот факт, что расстояние в 2800 км между местом жительства заявительницы в Эстонии и местом исполнительного производства в Российской Федерации требовало от заявительницы значительных расходов для участия в исполнительных действиях; соответственно, судебные приставы должны были провести тщательные подготовительные мероприятия. Однако в материалах дела отсутствовали какие-либо указания на то, что такие меры действительно были приняты (пункт 76 постановления).

Суд выразил беспокойство тем, что в ходе разбирательства, начатого заявительницей в 2019 году, в котором она пыталась изменить способ исполнения судебного решения, городской суд оправдал необеспечение национальными властями возвращения детей в Эстонию, сославшись на нежелание последних поехать к заявительнице. Европейский Суд счел: нежелание детей вернуться в Эстонию было вполне объяснимо, учитывая их юный возраст и тот факт, что они находились только на попечении своего отца в течение одного года и девяти месяцев до попытки исполнения судебного решения. Однако их нежелание объяснялось главным образом тем фактом, что национальные власти, ответственные за исполнительное производство, не приняли никаких мер, которые можно было разумно ожидать от них с целью своевременного исполнения решения о возвращении детей или, по крайней мере, для обеспечения регулярных контактов между детьми и заявительницей во время указанного производства, чтобы предотвратить нанесение непоправимого ущерба их отношениям и сохранить перспективы успешного исполнения судебного решения в пользу заявительницы. Суд повторил в этой связи, что по самому характеру процедуры возвращения, значительный промежуток времени может нанести невосполнимый вред положению родителя-нерезидента. Таким образом, Суд решил – нежелание детей поехать к заявительнице не могло служить в обстоятельствах данного дела законным основанием для оправдания неисполнения решения о возвращении детей (пункт 77 постановления).

Суд также отметил – выводы, изложенные в решении городского суда (в котором отмечалось, что с момента отъезда детей из Эстонии прошло значительное время и при этом дети адаптировались и интегрировались в новую среду в Российской Федерации, а также истекли разумные сроки для исполнения судебного решения о возвращении детей) выходили за рамки

простого отклонения ходатайства заявительницы об изменении метода исполнения судебного решения. Суд согласился с заявительницей: эти выводы имели отменяющий эффект на рассматриваемое судебное решение и подразумевали, что любые последующие меры принудительного исполнения будут бесполезными. Суд счел, что необоснованная продолжительность пребывания детей в Российской Федерации была вызвана неприятием властями всех мер, которые, как можно было разумно ожидать, способствовали бы исполнению решения о возвращении детей, и, таким образом, не оправдывала неисполнение окончательного решения о возвращении (пункт 78 постановления).

Суд пришел к заключению и сделал выводы об отсутствии эффективной координации между национальными органами власти в их усилиях по исполнению судебных решений, касающихся возвращения детей заявительницы в соответствии с Гаагской конвенцией. По мнению Суда, меры, принятые органами власти Российской Федерации в целях исполнения решения городского суда и воссоединения заявительницы с ее детьми, не были достаточными и эффективными. Следовательно, было допущено нарушение статьи 8 Конвенции.

В сфере гражданско-правовых отношений

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом⁶ (рассмотрение иска о признании прекращенным права пользования жилым помещением)

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 48812/09 «**Копыток против Российской Федерации**» (вынесено 15 января 2019 года, вступило в силу 24 июня 2019 года), которым установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, выразившееся в непропорциональном вмешательстве в имущественные права заявительницы в связи с вынесением решения об отказе в удовлетворении ее иска к трем совершеннолетним детям продавца квартиры о признании прекращенным их права пользования приобретенной ею квартирой и их выселении из данного жилого помещения.

⁶ Для сведения. В 2020 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение правовых позиций Европейского Суда по правам человека по вопросу защиты права лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом*.

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2020 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/28835/.

Заявительница жаловалась на нарушение ее права на беспрепятственное пользование имуществом в связи с тем, что внутригосударственные суды установили - третьи лица имеют право постоянного пользования ее имуществом.

Как усматривалось из постановления, сторонами не оспаривался тот факт, что заявительница являлась законным владельцем квартиры, которая была ее «имуществом» по смыслу статьи 1 Протокола № 1. В отличие от дела *«Гладышева против Российской Федерации»*, ее право собственности на квартиру не оспаривалось и не отменялось. Она жаловалась: в результате решений российских судов то, что она считала своим имуществом, было обременено правом пользования, приобретенным детьми продавца, о котором она ранее не знала. Следовательно, данное дело необходимо отличать от тех дел, в которых при покупке имущества заявителям было известно о том факте, что на имущество наложены ограничения (пункт 29 постановления).

Суд отметил: ««право пользования», которым обладают отдельные лица в отношении недвижимого и движимого имущества, как бессрочное, так и временное, представляет собой существенный экономический интерес и является «имуществом» для целей статьи 1 Протокола № 1 [к Конвенции]... И наоборот, в той мере, в которой такое право пользования было заявлено в отношении собственности заявительницы, оно должно было повлиять на ее рыночную стоимость и помешать ей использовать квартиру в соответствии с запланированной целью, то есть в качестве основного места жительства ее семьи. Следовательно, имело место вмешательство в «имущество» заявительницы, которое Суд счел целесообразным рассмотреть в свете общего правила статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 30 постановления).

Европейский Суд обратил внимание на то, что жалоба заявительницы касалась особого вида имущественного права, которое согласно решениям внутригосударственных судов, возникло при передаче квартиры из государственной собственности в частную. В тот момент двое из шести членов семьи (мать и младшая дочь) приобрели право собственности на квартиру, в то время как другие члены семьи отказались воспользоваться этим правом. Согласно решениям судов они сделали это, полагая, что смогут пользоваться квартирой бессрочно. Суды сформулировали данное предположение в юридической форме права пользования квартирой, продолжающего существовать, несмотря на любые возможные изменения в праве собственности (пункт 31 постановления).

Суд признал, что возникновение права пользования у тех членов семьи, которые не участвовали в приватизации, могло преследовать реальную цель социальной политики по защите жилищных прав уязвимых лиц и предотвращению бездомности. Оставалось определить, был ли соблюден принцип законности, и был ли обеспечен необходимый справедливый баланс

между защитой права собственности и требованиями общего интереса. В этой связи Суд напомнил, что необходимый баланс не будет достигнут, если соответствующий владелец имущества должен будет нести «индивидуальное и чрезмерное бремя» (пункт 32 постановления).

Что касается правовой базы для вмешательства, то Суд отметил: «право пользования жилищной собственностью не упоминается прямо и не регулируется российским законодательством... Статья 292 ГК РФ устанавливает в качестве общего правила, что право пользования, возникающее у членов семьи владельца квартиры, не остается в силе после смены собственника «если законом не предусмотрено иное»... Тем не менее [Жилищный кодекс Российской Федерации] не содержит такого положения. В части 4 статьи 31 ЖК РФ⁷ и в статье 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» рассматривается иная ситуация, то есть разрыв семейных отношений между настоящим владельцем имущества и лицами, проживающими вместе с ним, а не смена владельца» (пункт 33 постановления).

Однако, продолжил Суд, по крайней мере с 2005 года Верховный Суд Российской Федерации толковал статью 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» как создающую исключение из общего правила части 2 статьи 292 ГК РФ⁸ и гарантирующую право пользования членам семьи предыдущего владельца, которые не участвовали в приватизации. Суд напомнил – требование предсказуемости, подразумеваемое термином «закон», не может толковаться как лишаящее законной силы постепенное прояснение норм путем судебного толкования каждого дела, при условии, что результаты согласуются с сутью положения и их можно разумно предвидеть. В той степени, в которой общее правило, закрепленное в пункте 2 статьи 292 ГК РФ, было существенно изменено постановлениями Верховного Суда Российской Федерации, не являющимися «законодательными актами», как того требует это положение, Суд счел, что такое толкование не представлялось ясным или предсказуемым. Это явное отсутствие предсказуемости явилось важным аспектом при анализе того, было ли на заявительницу возложено чрезмерное бремя (пункт 34 постановления).

Что касается вопроса о том, могла ли заявительница разумно предвидеть, что ее право собственности на имущество будет обременено требованиями третьих сторон, то Суд отметил следующее – прежде чем подписать договор, она убедилась в том, что трое совершеннолетних детей продавца квартиры более не проживают в квартире. Ей также были предоставлены копии заверенных заявлений, в которых они дали согласие на приватизацию в пользу своей матери и ее младшей дочери и отказались

⁷ Здесь и далее также – Жилищный кодекс Российской Федерации.

⁸ Здесь и далее также – Гражданский кодекс Российской Федерации.

воспользоваться этим правом. Договор предусматривал, что имущество свободно от требований третьих сторон. Однако, судя по всему, существующая правовая база не позволила ей проверить, являлись ли эти условия договора точными (пункт 35 постановления).

Суд установил, что власти Российской Федерации ведут единый реестр, в котором регистрируются права на недвижимое имущество и сделки с ним, включая сведения о праве собственности, долях в собственности, закладных, сервитутах и других элементах, необходимых для установления прав собственности и невладелческих интересов к имуществу. Тем не менее, по мнению Суда, не существовало какого-либо положения о регистрации права пользования, приобретаемого лицами, которые не участвовали в приватизации. В результате потенциальный покупатель, такой как заявительница, не мог разумно полагаться на информацию, содержащуюся в государственном реестре имущества, чтобы установить, что имущество свободно от претензий или обременений со стороны третьих лиц (пункт 36 постановления).

Европейский Суд принял к сведению, что вопрос о существовании каких-либо иных имущественных прав не поднимался в ходе судебного разбирательства, в результате которого требование заявительницы о признании права собственности было удовлетворено. Эти разбирательства проведены в отсутствие продавца, которая не проявила интереса к рассмотрению встречного иска в отношении заявительницы или к обжалованию результатов разбирательств. Впервые вопрос о праве пользования квартирой членами семьи бывших владельцев был затронут только после того, как заявительница обратилась с требованием об их выселении. В ходе этих разбирательств суды истолковали наличие личных вещей совершеннолетних детей продавца в квартире как свидетельство их намерения продолжать проживать в ней. Заявительница не могла предвидеть, что этому движимому имуществу, характер которого не был указан, будет придано решающее значение. Даже если бы она хотела, она не смогла бы просмотреть вещи владельцев до подписания договора с тем, чтобы определить находятся ли среди них предметы, которые устанавливают их право пользования квартирой. При таких обстоятельствах Суд не смог не прийти к выводу, что заявительница не проявила должной осмотрительности до заключения договора (пункт 37 постановления).

С учетом вышеизложенного, принимая во внимание, в частности, несовершенновую правовую базу, не позволившую заявительнице, проявившей должную осмотрительность, определить наличие соответствующих имущественных интересов до вступления в имущественные права, Европейский Суд решил, что справедливый баланс между общественными интересами и требованиями защиты основных прав человека достигнут не был и что возложенное на заявительницу бремя являлось чрезмерным.

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка без предоставления компенсации)

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 77681/14 *«Абиев и Палько против Российской Федерации»* (вынесено 24 марта 2020 года, вступило в силу 24 июля 2020 года), которым установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в связи с необеспечением справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Заявители жаловались на нарушение их права на уважение собственности из-за изъятия их земельного участка и сноса их недвижимого имущества без предоставления компенсации.

Как усматривалось из постановления, по делу не оспаривалось, что три строения и земельный участок являлись «имуществом» заявителей по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Не подвергалось сомнению также и то, что снос данных строений и занятие участка производились государственными органами (в широком смысле толкования данного термина) для нужд реконструкции города А. Суд счел, что речь шла о «лишении имущества» по смыслу второго предложения первой части статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 56 постановления). Суд должен был определить, оправдано ли вмешательство в свете данного положения. Чтобы соответствовать данному положению, отметил Суд, мера должна отвечать трем условиям: она должна быть осуществлена «на условиях, предусмотренных законом», «в интересах общества» и с соблюдением справедливого равновесия между правами собственника и интересами общества.

Суд напомнил: статья 1 Протокола № 1 к Конвенции требует, прежде всего и в первую очередь, чтобы вмешательство органа государственной власти в осуществление права на уважение к собственности было законным. Верховенство права, один из основных принципов демократического общества, является неотъемлемым элементом всей совокупности статей Конвенции. Из этого, согласно позиции Суда, следует, что необходимость изучить вопрос справедливого равновесия «может появиться только когда обнаружится, что спорное вмешательство соблюло принцип законности и не было произволом». Выражение «на условиях, предусмотренных законом» предполагает существование и соблюдение достаточно доступных и точных норм внутригосударственного права (пункт 58 постановления).

Суд вновь отметил – он располагает ограниченными полномочиями, когда речь идет о проверке, правильно ли толкуется и применяется

национальное законодательство; он может, таким образом, поставить под сомнение оценку внутригосударственных властей относительно предполагаемых правовых ошибок, только если они являются произвольными или явно необоснованными (пункт 59 постановления).

Обращаясь к материалам дела, Суд обратил внимание на то, что, не добившись компенсации за отчуждение своего имущества, заявители подали иск о возмещении им ущерба в отношении одного из субъектов Российской Федерации. В удовлетворении их иска было отказано, главным образом по трем основаниям: i) министерство финансов и мэрия города А. не производили сноса домов и изъятия земельного участка и не являлись надлежащими ответчиками; ii) заявители не подавали иск относительно нарушения процедуры изъятия; iii) они не утверждали и, особенно, не продемонстрировали «незаконность» действий или бездействия властей или должностных лиц по смыслу статьи 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации⁹ (пункт 60 постановления).

Относительно первого основания, то Суд подчеркнул – заявители никогда не утверждали, что вмешательство в их права в данном деле совершало Министерство финансов. Наоборот, они считали, что ответчиком в разбирательстве являлся один из субъектов Российской Федерации в лице министерства финансов в соответствии с положениями национального законодательства. Однако гражданские судебные инстанции допустили формальный подход, узаконив вывод, согласно которому никто не несет ответственность за лишение заявителей имущества (пункт 61 постановления). Относительно второго и третьего оснований, то Суд уже установил следующее – заявители как раз подавали заявления и соответствующие жалобы касательно несоблюдения государственными органами процедуры изъятия (в противовес замечаниям судов в этой связи).

Суд подчеркнул, что процедура изъятия включала несколько этапов и гарантий от произвола, в том числе письменное уведомление о решении об изъятии, оформление договора выкупа, а в случае несогласия собственника, право компетентного государственного органа подать иск об изъятии и, особенно, выплату компенсации. Однако в данном деле эта обязательная процедура была проигнорирована, при том что этому не было дано какое-либо объяснение, а заявители не получили какую-либо компенсацию (пункт 63 постановления).

По мнению Суда, именно несоблюдение указанной обязательной процедуры и отсутствие любой компенсации представляло собой аспект «незаконности» вмешательства по смыслу статей 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации. Констатируя, что заявители поднимали данный вопрос в судах и учитывая, что иск о возмещении ущерба является надлежащим средством правовой защиты, способным привести к

⁹ Далее также – ГК РФ.

присуждению возмещения, Суд отклонил возражение властей о неприемлемости (пункт 64 постановления).

Суд пришел к выводу: совершенное вмешательство с полным игнорированием властями обязательной процедуры изъятия в отсутствие какой-либо компенсации позволило властям получить выгоду от их незаконного поведения. Соответствующее изъятие имущества заявителей по факту было произвольным и, таким образом, «незаконным» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 41890/12 *«Арсимиков и Арсемиков против Российской Федерации»* (вынесено 9 июня 2020 года и вступило в силу 16 ноября 2020 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

По словам заявителей, было нарушено право на уважение их собственности. Они жаловались на то, что власти снесли их недвижимость, по их словам, незаконно и без предоставления компенсации, и завладели их земельными участками в рамках реконструкции города Г.

Европейский Суд установил следующее. Актом от 4 июня 2010 года межведомственная комиссия признала дом первого заявителя аварийным и подлежащим сносу. 1 апреля 2011 года жилищная комиссия мэрии города Г. приняла решение о сдаче заявителю в аренду квартиры в рамках договора социального найма, который был подписан заявителем в тот же день. Затем, 29 марта 2012 года внутригосударственные суды признали договор недействительным на основании того, что квартира была непригодна для проживания. В то же время внутригосударственные власти признали – дом заявителя был снесен не только по причине аварийного состояния, но и в рамках реконструкции города. Следовательно, Европейский Суд не принял довод властей о том, что власти (одного из субъектов Российской Федерации) не имели какого-либо отношения к сносу дома.

Европейский Суд счел: правовым основанием для сноса дома первого заявителя являлись положения, касающиеся аварийного жилья, и снос преследовал, по крайней мере, одну цель общественных нужд, а именно – предотвращение рисков, связанных с проживанием в домах, представляющих опасность.

Европейский Суд напомнил, что для оценки соблюдения требуемого справедливого баланса при применении оспариваемой меры, и, в частности, в ситуации, когда мера не возлагает на заявителя несоразмерное бремя, следует учесть условия выплаты компенсации, предусмотренные внутригосударственным законодательством (пункт 64 постановления).

Европейский Суд обратил внимание на то, что в целом социальный найм мог бы стать достаточной компенсацией за снос указанного дома, в особенности с учетом того, что наниматели социального жилья могут получить его в собственность бесплатно¹⁰. Тем не менее квартира, которая была предоставлена первому заявителю, была непригодна для проживания: в ней не было газо- и электроснабжения, подключения к канализационной системе, а также межкомнатных дверей и покрытия полов. Более того, после расторжения договора социального найма власти не приняли каких-либо мер по предоставлению первому заявителю другой компенсации. В результате по прошествии около девяти лет после сноса его дома заявителю так и не была выплачена компенсация (пункт 65 постановления).

Европейский Суд счел, что вмешательство, на которое жаловался первый заявитель, возложило на него несоразмерное и чрезмерное бремя и что оно, таким образом, представляло собой нарушение «справедливого баланса», который должен быть соблюден между защитой права на уважение собственности и интересами общества. Следовательно, Европейский Суд отклонил возражение о том, что заявитель не понес значительного ущерба, поскольку он воспользовался возможностью социального найма, и пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 34376/16 *«Дахкильгов против Российской Федерации»* (вынесено и вступило в силу 8 декабря 2020 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Заявитель жаловался на нарушение его права на уважение собственности в связи со сносом его имущества, входящего в состав нефтебазы, и использованием властями его земельного участка без соблюдения процедуры изъятия имущества и без предоставления какой-либо компенсации.

Как следовало из текста постановления, отчуждение части земельного участка, используемого под нефтебазу, для расширения территории школы и строительства спортивного стадиона было предусмотрено актами, принятыми на уровне субъекта и на муниципальном уровне в 2006 году. Однако почти через три года после принятия этих актов федеральные и

¹⁰ Согласно Закону РФ от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» граждане Российской Федерации, имеющие право пользования жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма, вправе приобрести их на условиях, установленных законодательством.

муниципальные органы власти, а также органы власти субъекта приняли другие акты в отношении этого земельного участка, противоречащие предыдущим. Фактически, в 2009 году администрация района утвердила границы земельного участка, подтвердив, что он был передан в постоянное (бессрочное) пользование М.К., который был собственником оспариваемого земельного участка перед заявителем. Ему также было предоставлено право постоянного пользования этим земельным участком. Затем Министерство имущественных и земельных отношений (одного из субъектов Российской Федерации) продало землю М.К. Орган, отвечающий за регистрацию вещных прав, в свою очередь, зарегистрировал имущественные права М.К., а затем и права заявителя на этот земельный участок, тем самым подтвердив законность сделок (пункт 45 постановления).

Попытки различных органов власти признать ничтожной продажу земельного участка потерпели неудачу. В связи с этим Суд счел неуместным аргумент властей, что заявителю на момент приобретения земельного участка было известно – участок выделен под расширение школы в соответствии с актами, принятыми в 2006 году. Действительно, такое знание или незнание со стороны заявителя должно было стать предметом оценки судов в рамках рассмотрения иска о признании продажи ничтожной. Однако исковые требования государственных органов о признании купли-продажи ничтожной сделкой не рассматривались и вопрос о добросовестности заявителя не исследовался. По мнению Суда, власти неправомочны выдвигать доводы, которые не рассматривались внутригосударственными судами (пункт 46 постановления).

Из вышеизложенного, согласно мнению Суда, следовало, что на момент вмешательства заявитель оставался законным и неоспоримым владельцем земельного участка (пункт 47 постановления).

В этой связи, продолжил Суд, чтобы иметь возможность пользоваться этим земельным участком, государственные органы не прибегли, как это предусмотрено российским законодательством, к процедуре изъятия собственности, которая включала несколько этапов и гарантий от самоуправства, в том числе письменное уведомление о решении об изъятии, оформление договора выкупа и, в случае несогласия собственника, право компетентного государственного органа подать иск об изъятии имущества (пункт 48 постановления).

При этом, как установил Суд, в рассматриваемом деле заявитель был *de facto* лишен права собственности без предварительного судебного контроля, в рамках установленной законом процедуры, в интересах общества и без предоставления какой-либо компенсации. Затем, когда заявитель потребовал снести стадион, построенный на его земельном участке без его согласия, суды ограничились выводом о том, что акты, касающиеся расширения территории школы, были приняты до приобретения земельного участка заявителем и что при строительстве стадиона были соблюдены

правила градостроительной деятельности и техники безопасности (пункт 49 постановления).

В этих обстоятельствах Суд заключил: вмешательство, осуществленное при несоблюдении государственными органами установленной законом процедуры изъятия имущества и при непредоставлении какой-либо компенсации, позволило им извлечь выгоду в результате незаконных действий. Рассматриваемое изъятие имущества, по мнению Суда, было самовольным и, таким образом, «незаконным» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 53099/10 «*Карнов против Российской Федерации*» (вынесено и вступило в силу 30 июня 2020 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Заявитель жаловался на то, что был лишен права собственности на оспариваемый земельный участок.

Суд отметил следующее – стороны не оспаривали тот факт, что оспариваемая мера была применена в интересах общества, а именно в целях передачи земель под управление органам власти и защиты природных объектов. Оставалось определить, был ли соблюден при аннулировании права собственности заявителя справедливый баланс между интересами общественности и правами заявителя (пункт 55 постановления).

Суд вновь напомнил, что пропорциональность вмешательства подразумевает наличие справедливого баланса между требованиями общественного интереса и требованиями защиты основных прав личности. Такой баланс нарушается в случае, если соответствующее лицо сталкивается со «специальным и чрезмерным бременем». Определение наличия справедливого баланса требует общего изучения различных затрагиваемых интересов, что может потребовать анализа поведения сторон, использованных государством средств и способов их применения, в частности, обязательства властей действовать своевременно, надлежащим образом и последовательно (пункт 56 постановления).

Как усматривалось из постановления, в 1990-е годы органы власти предоставили вещные права на одну и ту же землю разным лицам и что, согласно вынесенным судебным решениям земельный участок, выделенный заявителю, с 1991 года является собственностью государства. Однако это было обнаружено только в 2008–2009 годах. Затем Суд отметил: впоследствии суды постановили аннулировать право собственности заявителя, последний не получил компенсацию и не смог получить вещное

право на земельный участок, хотя его правоустанавливающий акт (несмотря на то, что был аннулирован в судебном порядке) все еще зарегистрирован в едином реестре. В то же время Суд обратил внимание: добросовестность заявителя никогда не оспаривалась, отсутствовали основания предполагать, что он в какой-то степени ответственен за сложившуюся ситуацию (пункт 57 постановления).

Принимая во внимание эти заключения, Суд сначала проанализировал вопрос о том, реагировали ли власти своевременно и усердно до вмешательства (α), а затем изучил реакцию властей после вмешательства и последствия этого вмешательства для заявителя (β).

а) Реакция и поведение властей перед вмешательством в отношении земельного участка заявителя

Суд отметил, что сосуществование двух правоустанавливающих документов на одну и ту же землю произошло в результате «плохо скоординированных» действий местных администраций в 1993–1994 годы. Суд также подчеркнул: впоследствии власти района утвердили местонахождение земельного участка заявителя и завершение строительства дома заявителя на указанном участке, и что федеральные власти дали разрешение на регистрацию вещных прав на дом и земельный участок в едином реестре и регистрацию этого земельного участка в кадастре, не видя малейших проблем (пункт 59 постановления).

В связи с этим Суд отметил следующие особенности правовой системы, существовавшей в то время: регистрация права собственности, возникшего до 1998 года, не была обязательной и осуществлялась по усмотрению обладателя такого права; регистрация права собственности на земельные участки, выделенные для целей индивидуального жилищного строительства, такие как оспариваемый земельный участок в данном деле, осуществлялась в упрощенном порядке, подразумевающим только представление акта, выданного местным органом власти; не размежеванные земельные участки могли быть зарегистрированы в кадастре, и регистрация права собственности на такие земельные участки могла быть выполнена в едином реестре (пункт 60 постановления).

Следовательно, система имела недостатки и, по-видимому, не позволяла федеральным властям проверить, в каком точно состоянии находился оспариваемый земельный участок и его возможное включение в другой участок земли. Однако, по мнению Суда, заявитель не должен расплачиваться за последствия этой системы, которая в данном деле способствовала сосуществованию двух правоустанавливающих документов на одну и ту же землю (пункт 61 постановления).

Суд согласился с заявителем, что в 2006 году, когда органы власти приступили к размежеванию государственной земли и, соответственно,

обозначили ее границы, они не могли не заметить, что на этой земле физически присутствует дом заявителя, окруженный забором. По этой причине Суд не смог согласиться с доводом, что федеральному агентству (государственному органу) стало известно о том, что оспариваемый земельный участок находится в границах упомянутой земли только после вызова в суд в 2009 году (пункт 62 постановления).

Кроме того, и независимо от обстоятельств включения земельного участка в рассматриваемую землю, Суд указал на следующее. В 2008 году, в рамках процедуры регистрации права собственности заявителя на земельный участок, компетентный орган должен был обратить внимание на то, что постановление от 19 января 1994 года, предоставившее заявителю право пожизненного наследуемого владения, принято с превышением полномочий: действительно, этот орган должен был провести «юридическую экспертизу» по представленным документам и проверить, было ли упомянутое постановление принято главой администрации района в пределах его полномочий и имел ли последний право распоряжаться спорным земельным участком, являющимся частью охраняемого природного объекта, принадлежащего государству. Затем указанный орган должен был отклонить запрос заявителя на регистрацию (пункт 63 постановления).

Таким образом, поскольку органы власти не выявили, что земельный участок заявителя включен в государственные земли, и что имело место превышение полномочий, и не предпринимали каких-либо действий в течение почти четырнадцати лет (1994–2008 годы), то, по мнению Суда, они (органы власти) не выполнили свои обязанности своевременно и с должной рачительностью. Кроме того, установил Суд, заявителю выдавались разные документы, подтверждающие его вещное право на земельный участок, в едином реестре регистрировалось его право на недвижимость, что породило у последнего (добросовестность и отсутствие вины которого никогда не подвергались сомнению) чувство юридической определенности (пункт 61 постановления).

В сложившихся обстоятельствах Суд счел, что заявитель был лишен права собственности в результате исключительной халатности органов власти.

в) Реакция властей после вмешательства и последствия вмешательства для заявителя

Суд отметил, что на спорном земельном участке с 2000 года находился дом заявителя. Таким образом, судебное решение об аннулировании права собственности на этот земельный участок имело существенные последствия для заявителя.

Следовало, по мнению Суда, признать, что решение об аннулировании права собственности не было исполнено, и заявитель остался

зарегистрированным в едином реестре как владелец земельного участка. Поскольку стороны не представили замечаний относительно того, кто должен исполнять это решение и каким образом. При этом нигде не утверждалось, что заявитель препятствовал исполнению этого решения или был ответственен за сложившуюся ситуацию (пункт 67 постановления).

Однако, в конечном счете, из-за неисполнения решения суда попытки получить вещное право на владение земельным участком, на котором расположен дом, не увенчались успехом, и органы власти не нашли решения для упорядочения ситуации, в которой оказался заявитель. Наконец, Суд отметил, что с 2009 года на спорный земельный участок наложен арест со всеми вытекающими обстоятельствами (пункт 68 постановления).

В сложившихся обстоятельствах Суд не смог согласиться с доводом властей о том, что заявитель не пострадал в результате аннулирования его права собственности на участок. . Напротив, Суд решил, что заявитель, с учетом отсутствия какой-либо вины с его стороны, с 2009 года страдал от негативных последствий вмешательства. Принимая во внимание все вышесказанное, Суд пришел к заключению – внутригосударственным властям не удалось установить справедливый баланс между требованиями общественных интересов и необходимостью защиты права собственности заявителя, и тем самым на заявителя было возложено чрезмерное бремя.

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка без предоставления соразмерной (адекватной) компенсации)

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 10899/12 «*Кравчук против Российской Федерации*» (вынесено 26 ноября 2019 года, вступило в силу 26 февраля 2020 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Ссылаясь на пункт 1 статьи 6 Конвенции и статью 1 Протокола № 1 к Конвенции, заявитель жаловался на то, что сумма присужденной ему компенсации за изъятие недвижимого имущества значительно ниже реальной стоимости земельного участка. Он также обращал внимание – внутригосударственные суды не позволили ему представить доказательства реальной стоимости его земельного участка.

Суд напомнил о своей постоянной практике в отношении процессуальных гарантий, следующих из статьи 1 Протокола № 1.

Эти гарантии подразумевают, что в ходе судебной процедуры, касающейся права на уважение собственности, необходимо предоставить соответствующему лицу возможность изложить свое дело компетентным органам, что позволит ему эффективно оспорить меры, ущемляющие права, гарантируемые этим положением. Таким образом, вмешательство в права, предусмотренные в статье 1 Протокола № 1, не является легитимным в отсутствие состязательного слушания, основанного на уважении принципа равенства сторон, в ходе которого обсуждаются аспекты, которые могут иметь значение для исхода дела (пункт 41 постановления).

Обращаясь к фактам данного дела, Суд пришел к заключению, что между кадастровой стоимостью земельного участка по состоянию на 22 февраля 2011 года, рыночной стоимостью, указанной в отчете от 14 июня 2011 года, а также рыночной стоимостью, указанной в отчете от 30 марта 2011 года, существовало значительное несоответствие, составляющее примерно 27 %. Эта разница – 2 116 000 руб. (около 52 600 евро) или 3 480 руб. за м² (около 87 евро) (пункт 42 постановления).

Такое несоответствие могло быть на законном основании обосновано общепольными целями, но Суд отметил: ни внутригосударственные органы власти, ни власти никогда не ссылались на наличие таких законных целей. Напротив, они настаивали на том, что компенсация, выплаченная заявителю, полностью отвечает рыночной стоимости земельного участка (пункт 42 постановления).

Как усматривалось из постановления, в ходе судебного разбирательства заявитель пытался разобраться с вопросом о несоответствии стоимости, обратившись в кадастровую службу с просьбой представить информацию и провести судебную экспертизу для определения рыночной стоимости земельного участка. Однако районный суд отклонил его требования, не мотивируя причины. Апелляционный суд также не пытался выяснить, почему возникло это несоответствие между стоимостью участка. Как видно, внутригосударственные суды ограничились, с одной стороны, констатацией того, что процедура изъятия, описанная в Федеральном законе № 310-ФЗ¹¹, была формально соблюдена, хотя заявитель никогда не заявлял, что она не соблюдалась, а, с другой стороны, безоговорочно согласились с отчетом об оценке, представленным властями (пункт 44 постановления).

Суд счел, что, действуя таким образом, внутригосударственные суды не предоставили заявителю адекватной возможности изложить свое дело и эффективно оспорить сумму компенсации за изъятие.

Кроме того, не представлялось возможным сделать какие-либо заключения относительно значительного расхождения между кадастровой и

¹¹ Речь шла о Федеральном законе от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

рыночной стоимостью земельного участка согласно документам, представленным в материалах данной жалобы.

Суд принял к сведению объяснение властей о том, что кадастровая стоимость и рыночная стоимость недвижимого имущества рассчитываются по-разному и применяются в разных случаях, но счел, что власти не могут обосновать доводы, которые не рассматривались внутригосударственными инстанциями (пункт 47 постановления).

С учетом вышеизложенного Суд резюмировал: при определении стоимости изъятого земельного участка имело место несоответствие, а также отсутствие каких-либо объяснений относительно указанного несоответствия на внутригосударственном уровне. Таким образом, не было доказано соблюдение справедливого баланса между интересами отдельной личности и интересами общества.

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (изъятие земельного участка в интересах третьих частных лиц)

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 45668/05 и 2292/06 *«Волчкова и Миронов против Российской Федерации»* (вынесено 28 марта 2017 года, вступило в силу 18 сентября 2017 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Власти не оспаривали тот факт, что вопросы, связанные с изъятием дома и земельного участка заявителей, представляли собой «вмешательство» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, что органы местного самоуправления являлись частью «государства» по смыслу Конвенции и что, несмотря на обстоятельства данного дела и условия инвестиционного проекта, осуществляемого частной компанией, соответствующее «вмешательство» было допущено в результате издания органом местного самоуправления распоряжения об изъятии имущества (пункт 98 постановления).

Суд напомнил, что статья 1 Протокола № 1 к Конвенции содержит три отдельные правовые нормы: первая норма, изложенная в первом предложении первого абзаца, имеет общий характер и формулирует принцип беспрепятственного пользования имуществом; вторая норма, содержащаяся

во втором предложении первого абзаца, относится к лишению имущества и ставит его в зависимость от определенных условий; третья норма, закрепленная во втором абзаце, признает, что Договаривающиеся Государства имеют право, помимо прочего, контролировать использование имущества в соответствии с общими интересами. Эти три нормы, однако, связаны между собой: вторая и третья нормы имеют отношение к конкретным видам вмешательства в осуществление права беспрепятственно пользоваться имуществом и, следовательно, должны трактоваться в свете общего принципа, сформулированного в первой норме. Сторонами не оспаривалось, что по данному делу было допущено «лишение имущества» по смыслу пункта 1 статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 99 постановления).

Таким образом, Суду необходимо было определить, являлось ли такое лишение обоснованным с учетом положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Мера, сопровождающаяся изъятием имущества, может быть признана соответствующей требованиям указанной статьи при условии ее соответствия трем критериям: она должна осуществляться «на условиях, предусмотренных законом», то есть исключать любые произвольные действия со стороны органов государственной власти; должна осуществляться «в интересах общества»; и при соблюдении справедливого баланса между правами собственника такого имущества и интересами общества. Суд оценил выполнение каждого из указанных критериев по указанному делу.

Как следовало из текста постановления, рассматривавший дело заявителей суд первой инстанции достаточно подробно рассмотрел бесспорно важный вопрос о наличии у органов местного самоуправления полномочий по принятию решения об изъятии имущества. Суд не нашел оснований для того, чтобы не доверять толкованию соответствующих положений, представленному национальными судами, а также не располагал какими-либо доказательствами, свидетельствующими о недобросовестности их действий или о ненадлежащем применении законодательства, регулирующего полномочия органов местного самоуправления по принятию решений об изъятии имущества. Применительно к обстоятельствам данного дела, у Суда не возникло вопросов о качестве соответствующего законодательства, которое должно быть доступным и предсказуемым для заинтересованного лица. Национальный суд, отметил Суд, разъяснил очевидные противоречия между отдельными положениями Земельного кодекса Российской Федерации¹², а также между положениями Земельного кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации, указав, со ссылкой на статью 3 Земельного кодекса Российской

¹² Далее также – ЗК РФ.

Федерации, что последний является специальным законом в вопросах регулирования земельных отношений (пункт 103 постановления).

По вопросу о наличии «интересов общества» Суд повторил, что в связи с наличием у них непосредственной информации об обществе и его потребностях органы государственной власти, в принципе, находятся в лучшем положении, чем международный судья, чтобы судить о точном содержании «общественного интереса». Система защиты, созданная в соответствии с Конвенцией, возлагает на национальные органы государственной власти обязанность произвести первоначальную оценку того, существует ли проблема, представляющая общественный интерес и требующая применения мер, сопровождающихся лишением собственности (пункт 108 постановления).

Суд напомнил, что лишение собственности, осуществляемое исключительно в целях получения выгоды частным лицом, не может рассматриваться как лишение имущества «в интересах общества». Вместе с тем принудительный переход права собственности от одного частного лица к другому может, в зависимости от обстоятельств, рассматриваться в качестве законного способа удовлетворения интересов общества. В постановлении по делу *«Джеймс и другие против Соединенного Королевства»* 1986 года Суд заключил – даже при наличии в действующем законодательстве выражений типа «для общего пользования», на тот момент времени в конституциях, законодательстве и прецедентной практике Договаривающихся государств отсутствовал общий принцип, устанавливающий запрет на принудительный переход права собственности на имущество между частными лицами исходя из понятия «интересов общества». Выражение «в интересах общества», согласно мнению Суда, не означает, что имущество, право собственности на которое передается, должно передаваться в общее пользование, а равно что непосредственные преимущества от его использования должно получать какое-либо конкретное сообщество или его значительная часть (пункт 109 постановления).

Суд подчеркнул: он разработал строгие правила оценки наличия «интересов общества» с точки зрения изъятия имущества на основании издаваемых законов, в частности, в контексте значимых социальных изменений или общих мер экономического или социального развития, например, направленных на защиту окружающей среды, исторического или культурного наследия страны. Исходя из естественного предположения о широкой свободе усмотрения законотворческих органов при осуществлении социально-экономической политики, Суд отметил следующее: он будет уважать мнение законодательного органа относительно наличия «интересов общества», за исключением случаев, когда такое мнение «явным образом лишено какой-либо разумной основы» (пункт 110 постановления).

Суд обратил внимание на то, что по вопросу о наличии «справедливого баланса», применимые к обстоятельствам данного дела общие принципы

были недавно следующим образом им изложены в постановлении по делу *«Вистиньш и Перепелкин против Латвии»*:

«108. Даже в том случае, если вмешательство в право на беспрепятственное пользование имуществом осуществляется «на условиях, предусмотренных законом», то есть исключает любые произвольные действия и «в интересах общества», такое вмешательство в любом случае должно осуществляться при соблюдении «справедливого баланса» между интересами общества в целом и требованиями защиты основных прав человека. В частности, используемые средства должны быть в разумной степени пропорциональны цели, преследуемой при лишении человека его имущества...

109. При оценке соблюдения данного требования Суд признает, что государство обладает широкой свободой усмотрения как с точки зрения выбора средств принуждения, так и с точки зрения определения обоснованности применения таких мер интересами общества и целью приобретения соответствующего имущества...

Тем не менее Суд не может отказаться от своих полномочий по оценке действий органов государственной власти, в связи с чем должен определить, был ли по данному делу обеспечен справедливый баланс между спорными мерами и правом заявителей на беспрепятственное пользование имуществом по смыслу первого предложения статьи 1 Протокола № 1 ...

110. Условия компенсации в соответствии с положениями действующего законодательства имеют существенное значение для оценки того, соответствовала ли оспариваемая мера критерию справедливого баланса и, в частности, налагала ли она непропорциональное бремя на заявителей. Суд ранее отмечал, что изъятие имущества без выплаты компенсации, соответствующей его разумной стоимости, по общему правилу, представляет собой непропорциональное вмешательство. В большинстве случаев изъятия имущества в силу закона, например, изъятия земельного участка для строительства дороги или для удовлетворения иных «интересов общества», только полная компенсация может рассматриваться в качестве соответствующей его разумной стоимости... Суд не может поставить изъятие имущества в силу закона, осуществляемое в соответствии с требованиями действующего законодательства, на один уровень с конструктивным лишением имущества, направленным на сохранение той или иной фактической ситуации, возникающей в результате незаконных действий властей...

111. Кроме того, Суд напоминает, что при изъятии имущества должна соблюдаться особая процедура общей оценки последствий такого изъятия, включающая в себя предоставление компенсации, соответствующей разумной стоимости изымаемого имущества;

определение лиц, имеющих право на получение такой компенсации; и урегулирование любых иных вопросов, возникающих при отчуждении имущества... Сумма компенсации, по общему правилу, должна рассчитываться на основе стоимости имущества на дату его изъятия. Любой иной подход мог бы повлечь за собой риск неопределенности или даже произвола...» (пункт 113 постановления).

Суд придерживался позиции, согласно которой вопросы, связанные с наличием «интересов общества» и оценкой пропорциональности вмешательства, тесным образом взаимосвязаны. С учетом этого Суд счел необходимым рассмотреть их совместно.

Как следовало из текста постановления, основной довод заявителей сводился к тому, что изъятие их имущества не было направлено на удовлетворение каких-либо истинных и достаточных интересов общества. В частности, они утверждали – единственным выгодоприобретателем являлся частный инвестор и вся процедура изъятия имущества представляла собой не что иное, как законное средство, направленное на получение непропорциональной выгоды (пункт 115 постановления).

Суд отметил, что вопрос эффективности защиты частной собственности, следующий из жалоб заявителей на нарушение прав, гарантированных статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, не ограничивается лишь вопросом о выплате компенсации, который, безусловно, имеет важное значение с точки зрения оценки процедуры изъятия имущества на предмет ее соответствия требованиям статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции как в ходе судебного разбирательства на внутригосударственном уровне, так и при рассмотрении дела в Суде. Строгие критерии удовлетворения «интересов общества» не нужно рассматривать в качестве предоставленной органам государственной власти полной свободы действий при изъятии имущества вне зависимости от обстоятельств конкретного дела (пункт 116 постановления).

По мнению Суда, помимо очевидного финансового аспекта, вопросы, связанные с изъятием жилья (жилых помещений) в целях удовлетворения финансовых интересов группы инвесторов или выгодоприобретателей, могут иметь серьезные последствия для собственников изымаемого имущества.

Суд обратил внимание, что в отличие от ранее перечисленных¹³, обстоятельства данного дела касались не издания и применения законов, регулирующих порядок изъятия имущества для достижения отдельных политических, экономических и социальных целей и задач, а принятия отдельных административных решений органами местного самоуправления.

¹³ См. подробнее: постановление по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства»; постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бывший король Греции и другие против Греции», постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ян и другие против Германии», постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Дубска и Крейзова против Чешской Республики».

Несмотря на очевидную взаимосвязь мер по изъятию земельного участка заявителей с градостроительной документацией общего характера, Суд не согласился с доводами властей о том, что такое изъятие было направлено на решение какой-либо значимой проблемы общего характера. В соответствующем административном решении речь шла об «улучшении архитектурного облика города и переселении жителей из жилья, переставшего отвечать санитарным требованиям». Материалы дела не содержали доказательств того, что дом заявителей находился в состоянии, не пригодном для проживания; более того, в указанном случае он должен был быть снесен в рамках программы по сносу ветхого жилья, а не проходить процедуру изъятия. По меньшей мере, в одном из отчетов об оценке указывалось: дом заявителей был пригоден для проживания, однако требовал косметического ремонта. Рассмотрев вопрос об эстетическом аспекте градостроительной документации, Суд не нашел в материалах дела или в замечаниях властей каких-либо доводов в пользу необходимости замены индивидуальных жилых домов многоквартирными домами, а равно в пользу преимущественного значения указанных интересов над законными интересами собственников домов (пункт 118 постановления).

Власти обратили внимание Суда на необходимость изъятия земельного участка для реализации конкретного строительного проекта. Указанный проект, по мнению властей, был направлен на строительство жилья, а именно многоквартирных домов, для расширения предложения на рынке жилья (пункт 119 постановления).

Суд отметил, что с формальной точки зрения применение процедуры изъятия земельного участка, действительно, имело непосредственное отношение к муниципальной политике, направленной на улучшение внешнего вида города, а также на обновление жилищного фонда и расширение предложения на рынке жилья. Вместе с тем, далее подчеркнул Суд, изучив положения инвестиционного договора и другие обстоятельства данного дела, Суд счел – национальные административные и судебные органы не предоставили убедительных и достаточных доводов в пользу того, что основания для изъятия имущества заявителей имели разумную основу (пункт 120 постановления).

Суд обратил внимание на то, что не было предоставлено каких-либо доказательств надлежащего обсуждения выбора земельного участка, предназначенного для реализации спорного строительного проекта, с местным населением, в том числе с заявителями, согласно требованиям законодательства Российской Федерации, равно как и доказательств поиска иных вариантов возможного размещения объектов или их отсутствия. Представленные в распоряжение Суда материалы не свидетельствовали о наличии каких-либо проблем, обусловленных нехваткой жилья в соответствующем районе. Суд также решил: доводы о наличии интересов общества были, по меньшей мере, поставлены под сомнение спорными

обстоятельствами принятия основного градостроительного документа, что было подтверждено прокуратурой. Суд также отметил следующее – согласно инвестиционному договору органы местного самоуправления приобретали право собственности на 5 % от общего количества построенных квартир. Вместе с тем государство-ответчик не предоставило каких-либо доказательств в обоснование заявленного им довода о включении указанных объектов недвижимого имущества в состав социального жилья (пункт 121 постановления).

С целью оценки соответствия действий государства требованиям статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции Суду следовало провести общий анализ различных интересов с учетом того, что Конвенция гарантирует права, которые являются «практическими и эффективными», а не теоретическими и иллюзорными. При этом Суд не должен был ограничиваться поверхностными фактами, а должен рассмотреть всю суть ситуации, в том числе поведение сторон, используемые государством средства достижения поставленной цели и порядок их осуществления (пункт 122 постановления).

Исходя из предположения о широкой свободе усмотрения государства в контексте изъятия имущества и обстоятельств конкретного дела, Суд не смог однозначно ответить на вопрос о том, были ли меры по изъятию имущества заявителей для строительства многоквартирных домов направлены на достижение явных интересов общества.

Суд принял во внимание доводы властей о выплате компенсации заявителям, в том числе об отклонении заявителями более выгодных предложений инвестора и об их бездействии, выразившемся в непредоставлении в суд ходатайства о проведении дополнительной экспертизы при несогласии заявителей с методологией, использовавшейся при проведении оценки в феврале 2005 года, и (или) с выводами эксперта.

Вне всяких сомнений, указал Суд, заявители были вправе отклонить любые предложения на досудебном этапе урегулирования возникшего спора. Вместе с тем, по мнению Суда, подобное поведение не следует толковать как «отказ» от их права на достаточную компенсацию ни в соответствии с требованиями национального законодательства, ни в соответствии с положениями статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. В силу действующего законодательства Российской Федерации в области изъятия имущества, при недостижении сторонами соглашения о выкупной цене, данный вопрос подлежал рассмотрению в судебном порядке. Таким образом, судебные органы были обязаны определить размер компенсации, соответствующей реальной рыночной стоимости имущества (пункт 125 постановления).

Как усматривалось из постановления, заявители не представили в суд первой инстанции какие-либо надлежащие возражения или аргументы для оспаривания отчета об оценке. Суд согласился с тем, что, отказавшись от возможности требовать проведения дополнительной экспертизы, заявители поставили себя в невыгодное положение. Вместе с тем Суд отметил, что в

соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации заявители располагали и иными способами оспаривания отчета об оценке без проведения дополнительной экспертизы. В апелляционной жалобе заявители оспаривали выводы эксперта, представили некоторые расчеты и пояснения и предлагали другую оценку имущества. В частности, первая заявительница указала, что при определении стоимости дома и земли эксперт должен был применить «метод предполагаемого использования». Она также подчеркивала – экспертная оценка основывалась на предположении о том, что соответствующий земельный участок был предназначен для размещения дачи, а не многоквартирного дома; однако поскольку вокруг участка уже располагались аналогичные многоквартирные дома, то такое предположение было необоснованным. Суд не нашел подобные доводы заявительницы бессмысленными или необоснованными. Таким образом, национальным судебным органам следовало дать оценку доводам заявительницы о рыночной стоимости изымаемого имущества, поскольку такие доводы были непосредственным образом связаны с предметом спора, и мотивировать их отклонение (пункт 126 постановления).

Суд счел, что подготовленная по инициативе суда оценка имущества заявителей не учитывала указанные обстоятельства. Исходя из этого Суд пришел к выводу: по данному делу было допущено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом (снос жилища)

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 28046/05 «*Ткаченко против Российской Федерации*» (вынесено 26 ноября 2019 года, вступило в силу 26 февраля 2020 года), которым также установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду необеспечения справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при принятии решений об изъятии недвижимого имущества заявителей.

Заявители утверждали, что их выселение и снос их жилища представлял собой произвольное лишение собственности.

Суд напомнил – статья 1 Протокола № 1 к Конвенции требует, прежде всего и в первую очередь, чтобы вмешательство органа государственной власти в осуществление права на уважение к собственности было законным. Верховенство права, один из основных принципов демократического общества, является неотъемлемым элементом всей совокупности статей Конвенции. Из этого следует, что необходимость изучения вопроса

справедливого равновесия «может появиться только когда обнаружится, что спорное вмешательство соблюло принцип законности и не было произвольным». Выражение «на условиях, предусмотренных законом» предполагает существование и соблюдение достаточно доступных и точных норм внутригосударственного права (пункт 51 постановления).

По мнению Суда, не любое процедурное нарушение способно сделать вмешательство несовместимым с требованием «законности». В этой связи Суд подчеркнул: его компетенция является ограниченной в том, что касается проверки правильности толкования и применения национального права; он не может заменить национальные суды, поскольку его задача состоит, прежде всего, в том, чтобы убедиться – решения последних не являются явно произвольными или необоснованными (пункт 52 постановления).

Как усматривалось из постановления, заявители являлись совладельцами половины дома. Они были лишены ее в рамках реконструкции части города в соответствии с общим градостроительным планом. Суд счел, что в данных обстоятельствах вмешательство могло быть проанализировано только в части изъятия для муниципальных нужд, согласно статье 13 и пункту 3 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации, статье 239 Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 53 постановления).

Суд обратил внимание – статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, касающиеся отчуждения, предусматривают поэтапную процедуру: 1) уполномоченный орган государственной власти принимает решение об отчуждении и уведомляет о нем собственника здания не позднее, чем за один год до осуществления выкупа; 2) орган государственной власти регистрирует решение об отчуждении в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и уведомляет об этом собственника; 3) орган государственной власти готовит соглашение о выкупе имущества у собственника; 4) в случае несогласия собственника с принципом отчуждения или с условиями соглашения о выкупе, орган государственной власти может подать судебный иск в срок двух лет с момента уведомления собственника о решении об отчуждении. В рамках судебного спора бремя доказательства необходимости прекращения права собственности на здание, о котором идет речь, возлагается на орган государственной власти (пункт 54 постановления).

Суд счел, что вышеуказанная процедура предназначена для обеспечения собственникам, в отношении которых совершается отчуждение, определенных гарантий. Однако Суд отметил – в данном деле данная процедура не была соблюдена и что заявители не смогли воспользоваться этими правовыми гарантиями. С другой стороны, Суд указал: областной суд не представил ответа на довод заявителей, следующий из обязательного применения процедуры отчуждения. К тому же власти ограничились утверждением того, что не существовало нормы закона, обязывающей

органы государственной власти самостоятельно осуществлять выплату компенсационного выкупа или переселение жильцов, и что, если бы процедура отчуждения была соблюдена, то заявители не получили бы лучшей компенсации. При этом они не представили пояснений относительно несоблюдения властями самой процедуры отчуждения (пункт 55 постановления).

По мнению Суда, речь шла не о простых процедурных нарушениях, но об изъятии имущества при полном игнорировании применимой процедуры.

Суд также указал, что для удовлетворения судебного иска индивидуального предпринимателя о прекращении права собственности заявителей внутригосударственный суд сослался на статью 239 Гражданского кодекса Российской Федерации. Однако данная статья обеспечивает право подачи такого иска только органу государственной власти и никому более (пункт 57 постановления).

Суду было достаточно этих признаков, чтобы сделать вывод: вмешательство было осуществлено на условиях, не предусмотренных законом, по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

право лица на беспрепятственное пользование принадлежащим ему имуществом в аспекте признания судами объектов недвижимости самовольными постройками

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 54490/10 «*Жидов и другие против Российской Федерации*» (вынесено 16 октября 2018 года, вступило в силу 18 марта 2019 года), которым установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в связи с необеспечением судами справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при рассмотрении гражданских дел о признании принадлежащих отдельным заявителям зданий самовольными постройками и их сносе.

Заявители настаивали на том, что они были лишены права собственности. В частности, по их мнению, признание судами спорных объектов самовольными постройками и принятие ими судебных актов о сносе этих построек представляло собой нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Суд напомнил, что понятие «собственность» применяется самостоятельно и не зависит от определений, закрепленных во внутригосударственном праве. Важно определить, могут ли обстоятельства данного дела, рассматриваемые в совокупности, наделять заявителя

материальным интересом, охраняемым статьей 1 Протокола № 1 (пункт 77 постановления).

Применительно к обстоятельствам рассматриваемого дела Суд счел следующее – вне зависимости от того, являлось ли количество истекшего времени достаточным для появления у заявителей серьезного и подлежащего признанию материально-правового интереса, органы государственной власти зарегистрировали право собственности заявителей на спорные объекты недвижимого имущества в едином реестре, а потому официально признали их собственниками данного имущества. Соответственно, такое имущество, по мнению Суда, являлось их «собственностью» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (пункт 78 постановления).

Суд отметил, что национальные судебные органы сочли здания заявителей самовольными постройками и распорядились их снести. В связи с этим они сослались на положения, регулирующие вопросы безопасной эксплуатации опасных объектов, градостроительных и строительных норм и правил. Суды также обратили внимание на необходимость учета интересов потребителей газа (пункт 94 постановления).

Суд резюмировал: вне зависимости от наличия у Российской Федерации контроля за компаниями, эксплуатирующими трубопроводы и нефтепродуктопроводы, постановления судов о сносе зданий преследовали цель, представляющую общий интерес, в частности, цель защиты жизни и здоровья людей, обеспечения безопасной эксплуатации опасных объектов и бесперебойного газоснабжения населения. Подобные соображения Суд счел достаточными для того, чтобы прийти к выводу о том, что постановления о сносе зданий представляли собой вмешательство властей в право заявителей на уважение их права собственности и такое вмешательство преследовало ряд законных целей (пункт 95 постановления).

Относительно типа вмешательства и применимых стандартов Суд полагал, что обстоятельства рассматриваемого дела касались регулирования использования имущества по смыслу второго пункта статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

По вопросу о законности вмешательства Суд напомнил, что за исключением случаев явного произвола, он не вправе ставить под сомнение толкование национального законодательства, осуществленное внутригосударственными судами. В данном деле он не усмотрел доказательств того, что признание домов заявителей самовольными постройками по смыслу статьи 222 ГК РФ можно было расценивать как произвольное толкование или применение данной нормы внутригосударственными судебными органами (пункт 97 постановления).

В связи с этим Суд счел: вмешательство было осуществлено «на условиях, предусмотренных законом» по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Таким образом, Суду следовало определить, было ли такое вмешательство пропорционально преследуемым законным целям.

Суд напомнил – пропорциональность вмешательства подразумевает наличие справедливого баланса между требованиями общественного интереса и требованиями защиты основных прав человека. Такой баланс нарушается в случае, если соответствующее лицо сталкивается со «специальным и чрезмерным бременем». Суд также упомянул, что определение наличия справедливого баланса требует общего изучения различных затрагиваемых интересов, а также может потребовать анализа поведения сторон, средств, использованных государством, и способа их применения, в частности, обязательства государственных органов действовать своевременно, надлежащим образом и последовательно. В вопросах, касающихся права собственности, Суд придает особое значение принципу надлежащего управления и полагает, что органы государственной власти должны действовать с максимальной осторожностью (пункт 98 постановления).

Применительно к обстоятельствам рассматриваемого дела в рамках анализа пропорциональности вмешательства Суд обратил внимание на довод заявителей о том, что органы государственной власти зарегистрировали их право собственности на здания, расположенные в непосредственной близости от опасных объектов, в едином реестре прав на недвижимое имущество, а потому действовали в нарушение требования разумной предусмотрительности. Заявители также подчеркнули, что такая ошибка государственных органов не должна оказывать неблагоприятного воздействия на добросовестных заявителей. В связи с этим Суду следовало рассмотреть вопрос о том, должны ли были регистрационные органы отказать в регистрации прав на недвижимое имущество заявителей по причине его расположения в непосредственной близости от опасных объектов или по иным основаниям (пункт 99 постановления).

Суд установил, что регистрационные органы были наделены полномочиями проверить подлинность и достоверность документов, а также существования зарегистрированных ранее прав на те же объекты недвижимого имущества, однако не имели возможности провести проверку на месте (пункт 100 постановления).

Как усматривалось из постановления, заявители зарегистрировали свои права на недвижимое имущество в рамках упрощенной процедуры регистрации: посредством предоставления кадастровых паспортов на объекты, декларации об объекте недвижимого имущества и договора купли-продажи недвижимого имущества. В связи с применением упрощенной процедуры регистрации регистрационный орган был лишен возможности проверить необходимость получения разрешения на строительство или иных разрешений, а также факт их получения конкретными заявителями (пункт 101 постановления).

Рассматривая вопрос об обязанности регистрационного органа проверить, распространялись ли ограничения, возникающие в связи с

наличием охранных зон и минимально допустимых расстояний, на участки заявителей, Суд обратил внимание на то, что, вопреки доводам властей, охранные зоны должны были быть зарегистрированы в едином государственном реестре, а впоследствии – в государственном кадастре. В соответствии с обстоятельствами указанного дела участки земли, принадлежавшие Ж. и К., частично находились в охранных зонах, однако компании, эксплуатирующие газопроводы и продуктопроводы, не произвели регистрацию каких-либо ограничений, наложенных на земельный участок Ж. в связи с существованием таких охранных зон. Кроме того, они произвели регистрацию данных охранных зон уже после регистрации права собственности К. Что же касается минимально допустимых расстояний между газопроводами и жилыми объектами, в пределах которых были расположены дома Кас. и В., то такие минимально допустимые расстояния, по мнению Суда, и вовсе не подлежали официальной регистрации (пункт 102 постановления).

При указанных обстоятельствах Суд счел, что у регистрационных органов отсутствовала возможность проверить, располагались ли участки земли заявителей в пределах охранных зон или минимально допустимых расстояний между газопроводами и жилыми объектами, и, соответственно, отказать в регистрации права собственности заявителей. Таким образом, согласно позиции Суда, сам по себе факт регистрации права собственности заявителей не свидетельствовал о нарушении органами власти обязательства по своевременному принятию необходимых действий. В связи с этим для целей оценки пропорциональности вмешательства Суд рассмотрел иные обстоятельства дел заявителей (пункт 103 постановления).

В отношении жалобы № 54490/10, поданной Ж.

Суд отметил следующее – заявитель приступил к строительству дома, хотя не получил необходимые разрешения и не провел межевание земельного участка, а также еще что до окончания работ (а именно в 1993 году) он узнал о том, что строительство велось не на том участке, который был ему предоставлен, и что возводимый им дом располагался в непосредственной близости от газопровода, границы которого на тот момент времени уже были обозначены на местности. Суд также обратил внимание и на то, что, несмотря на указания государственных органов о необходимости приостановления строительства дома и на их отказ в подключении дома к водо-, газо- и электроснабжению, заявитель на свой страх и риск продолжил работы и заселился в дом в 1994 году (пункт 104 постановления).

По мнению Суда, данный объект соответствовал всем признакам самовольной постройки по смыслу статьи 222 ГК РФ, а именно был возведен на земельном участке, не предоставленном для этих целей в установленном порядке, без получения на это необходимых в силу закона согласований,

разрешений и с явным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (пункт 105 постановления).

Действительно, продолжил Суд, в течение многих лет органы государственной власти не предпринимали каких-либо ответных мер, а эксплуатирующая газопровод организация не обращалась в суд с требованиями к заявителю. В связи с этим Суд признал, что, зная о существовании данной постройки, государственные органы способствовали сохранению ситуации, представляющей угрозу для безопасности и здоровья общества. Вместе с тем Суд счел – такое попустительство со стороны органов государственной власти не могло сформировать у заявителя чувство защиты от возможных неблагоприятных последствий. Фактически, с одной стороны, заявитель не мог добиться признания права собственности на дом на основании пункта 3 статьи 222 ГК РФ, и, даже если допустить, что заявитель придерживался иного мнения на этот счет, он никогда не обращался в суд с соответствующими требованиями. С другой стороны, исковая давность на обращение в суд с требованиями о сносе подобных построек не распространяется (пункт 106 постановления).

На основании вышеизложенного Суд пришел к выводу – заявитель не стал жертвой непропорционального вмешательства в его право собственности. Соответственно, в его отношении не было допущено нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В отношении жалоб № 1153/14 и № 2680/14, поданных Кас. и В.

Суд отметил, что органы государственной власти передали спорные участки земли их предыдущим владельцам для осуществления строительства в 1994 и 1999 годах; в 2002 году информация о газопроводе была внесена в кадастровый паспорт района, однако в 2003 году органы государственной власти выдали предыдущим собственникам земельных участков разрешение на строительство (пункт 108 постановления).

Кроме того, как усматривалось из представленных материалов, после завершения 3. (предыдущим собственником участка) строительства дома, в 2004 году органы государственной власти оформили акт приемочной комиссии по законченному строительством ее индивидуального жилого дома в эксплуатацию. Впоследствии в 2005 году В. построил на том же земельном участке, предназначенном для строительства, еще один дом (пункт 109 постановления).

Принимая во внимание наличие таких разрешений и согласований, Суд счел – заявители на законных основаниях могли быть уверены в законной безопасности осуществляемого ими строительства. Обязанность снести дома за свой счет была возложена на заявителей по причине халатности органов государственной власти, в отсутствие с стороны заявителей каких-либо недобросовестных действий и безответственности,

имевших бы значение во внутригосударственных производствах (пункт 110 постановления).

Суд отметил, что вмешательство в право на уважение имущества заявителей было допущено именно органами государственной власти, а не предыдущими собственниками спорных объектов, которые получили все необходимые разрешения на строительство и добросовестность действий которых никогда не ставилась под сомнение в ходе судебного разбирательства на национальном уровне. Кроме того, Суд не может исключить и тот факт, что даже если бы заявители и обратились с соответствующими исками¹⁴, они могли быть признаны неприемлемыми по причине истечения трехлетнего срока исковой давности (пункт 112 постановления).

При таких обстоятельствах Суд резюмировал – возложение на заявителей обязанности обращаться в суд с иском к контрагентам было бы чрезмерным с учетом отсутствия какой-либо определенности относительно исхода такого дела и непредставления властями каких-либо доказательств практической эффективности соответствующего средства правовой защиты (пункт 113 постановления).

Подобные основания признаны Судом достаточными для того, чтобы прийти к выводу о том, что органы государственной власти не обеспечили справедливый баланс между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности заявителей. Следовательно, в отношении данных заявителей было допущено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В отношении жалобы № 31636/14, поданной К.

Суд отметил, что информация о нефтепродуктопроводах и охранных зонах была внесена в генеральный план города Ч. в 1993 году, а также что копия данного плана была представлена в приложении к постановлению местной администрации о выделении соответствующих земель СНТ. Таким образом, СНТ не могло не знать об их существовании. Заявительница зарегистрировала право собственности посредством предоставления правоустанавливающего документа на землю, выданного на основании данного постановления. Суд счел следующее – на момент приобретения ею земельного участка и на момент подачи заявления о регистрации права

¹⁴ «Рассматривая довод [в]ластей о том, что заявители не обращались в суд с требованием о взыскании компенсации за утраченное имущество, Суд напоминает, что Кас... действительно не обращалась в суд с иском о возмещении ущерба, а также что заявленные В... требования о предоставлении иного жилья и о компенсации причиненного ущерба были отклонены по причине, в частности, наличия договора купли-продажи с З., который не был расторгнут... Суд учитывает, что заявители не предприняли попытки урегулирования спора со своими контрагентами» (пункт 111 постановления).

собственности заявительница имела возможность ознакомиться с имевшимся в ее распоряжении генеральным планом города Ч. и должна была знать о том, что спорный участок находился в непосредственной близости от продуктопровода. Суд обратил внимание: заявительница не ссылаясь на отсутствие у нее возможности для ознакомления с выпиской из генерального плана города Ч. (пункт 115 постановления).

Суд также отметил – заявительница не могла не знать о существовании обваловки, возведенной для защиты продуктопроводов и располагавшейся в непосредственной близости от приобретаемого ей участка, а также что, по меньшей мере, она могла поинтересоваться о назначении указанной обваловки и получить необходимые сведения у председателя СНТ или органов местного самоуправления (пункт 115 постановления).

По мнению Суда, вынесение судом постановления о признании садового дома и хозяйственных построек самовольными и об их сносе не возложило на заявительницу непропорционального бремени. Соответственно, в отношении нее не было допущено нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 45720/17 *«Байкин и другие против Российской Федерации»* (вынесено 11 февраля 2020 года, вступило в силу 12 октября 2020 года), которым также было установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в связи с необеспечением судами справедливого баланса между требованиями общественного интереса и необходимостью защиты права собственности при рассмотрении гражданских дел о признании принадлежащих отдельным заявителям зданий самовольными постройками и их сносе.

Первый заявитель в квалификации судом его дома как «самовольной постройки» и принятии решения о его сносе усматривал нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Суд напомнил, что статья 1 Протокола № 1 к Конвенции требует, главным образом, чтобы вмешательство органа государственной власти в осуществление права на уважение к собственности было законным. Верховенство права, один из основных принципов демократического общества, является неотъемлемым элементом всех статей Конвенции. Из этого следует, что необходимость изучения вопроса золотой середины «может появиться только когда обнаружится, что рассматриваемое вмешательство было выполнено с соблюдением принципа законности и не было произвольным». «Законность» меры, по мнению Суда, подразумевает, что она имеет правовое основание во внутреннем праве и стандарты, составляющие это основание, достаточно доступны, точны и предсказуемы в своем применении (пункт 64 постановления).

Как следовало из текста постановления, стороны не оспаривали тот факт, что дом первого заявителя находился в 72 метрах от оси нефтепродуктопровода. Именно это расстояние областной суд принял во внимание и счел, что дом был построен «без соблюдения допустимых безопасных расстояний – 100 м» и, следовательно, являлся самовольной постройкой. Однако Суд отметил: в российском законодательстве не существовало понятия «безопасное расстояние» и ни одна из сторон не утверждала обратное (пункт 65 постановления).

Изучение принятых судебных актов позволило Суду предположить, что суды сочли рассматриваемое строительство противоречащим двум категориям внутренних положений.

Во-первых, суды ссылались на нормы защиты газопроводов и нефтепродуктопроводов, согласно которым устанавливались охранные зоны по 25 метров с каждой стороны оси нефтепродуктопровода, а также на статьи 56 и 90 ЗК РФ, в которых упоминаются действовавшие на тот момент охранные зоны. Дом первого заявителя находился в 72 метрах от нефтепродуктопровода, поэтому он не входил в охранную зону. Вот почему, по мнению Суда, указание этой зоны по состоянию на сентябрь 2013 года на публичной кадастровой карте не было актуально для заявителей (пункт 67 постановления).

Во-вторых, суды ссылались на статью 7.15 обновленных строительных норм и таблицу 4, прилагаемую к упомянутым нормам. Эти положения касались зоны минимального расстояния в 100 метров между нефтепродуктопроводами и домами. По-видимому, по мнению Суда, именно ввиду несоблюдения этого минимального расстояния были предъявлены требования по отношению к первому заявителю (пункт 68 постановления).

Тем не менее Суд принял к сведению, что в рассматриваемый период зоны минимально допустимых расстояний нигде не указывались и не приводились, за исключением этих норм и прежних строительных норм (пункт 69 постановления).

Возвращаясь к рассмотрению вышеупомянутых строительных норм, Суд с самого начала указал – хотя данный нефтепродуктопровод начал функционировать в 1974 году, однако из соответствующих заглавий, преамбул и статей 1.5 и 5.4 указанных норм следовало, что, начиная с 1986 года, для застройщиков подобных объектов были введены правила проектирования и строительства новых нефтепродуктопроводов вблизи существующих домов, а не наоборот; то есть строительные нормы не распространялись на частных лиц, владеющих постройками, расположенными вблизи нефтепродуктопроводов. Суд подчеркнул: в данном деле ни один из внутригосударственных судов не проанализировал применимость этих норм к строительству рассматриваемого жилого дома (пункт 70 постановления).

Что касается обязательного характера вышеуказанных норм, то Суд обратил внимание и власти подтвердили это в своих замечаниях – статья 7.15 и таблица 4 обновленных норм, принятых в 2013 году, стали обязательными только в июле 2015 года, через несколько лет после завершения строительства дома и регистрации прав собственности первым заявителем (пункт 71 постановления). Что касается статьи 3.16 прежних норм, в которой содержались те же положения, то она была исключена из списка обязательных положений именно в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года¹⁵. Отсюда следовало, что положения, в несоблюдении которых предположительно обвинялся заявитель, не носили, по мнению Суда, обязательного характера.

Таким образом, ни национальные суды, ни власти не смогли указать обязательное к применению положение внутреннего законодательства, действующее в период событий, согласно которому дом находился в запрещенной зоне, и несоблюдение которого сделало бы постройку «самовольной» по смыслу статьи 222 ГК РФ. Суду также не удалось установить такого положения.

Суд подчеркнул, что, с одной стороны, положения относительно охранных зон, не касались рассматриваемого дома. С другой стороны, не было доказано, что положения о зонах минимальных расстояний применимы к строительству рассматриваемого дома и были обязательными на момент указанных событий. Наконец, до августа 2018 года эти зоны минимальных расстояний не были ни определены, ни официально зарегистрированы, и из документов не могли следовать какие-либо ограничения права собственности на соответствующих земельных участках (пункт 73 постановления).

В этих обстоятельствах, по мнению Суда, вмешательство в право первого заявителя на беспрепятственное пользование его имуществом не имело «правового основания» по смыслу статьи 1 Протокола № 1. Принимая во внимание вышеуказанный вывод, необходимость рассмотрения иных требований данного положения отсутствовала. Следовательно, по данному делу было допущено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

¹⁵ 21 июня 2010 года Правительство Российской Федерации приняло Распоряжение № 1047-р «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», согласно которому обязательно соблюдение некоторых положений прежних норм. Положения статьи 3.16 там не упоминались.

В сфере семейно-правовых отношений

*вопросы лишения родительских прав*¹⁶

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 68868/14 «*У.И. против Российской Федерации*», которым установлено нарушение статьи 8 Конвенции ввиду несоблюдения права заявительницы на уважение семейной жизни из-за недостаточной обоснованности судебных решений о лишении ее родительских прав.

Заявительница жаловалась на то, что она была лишена родительских прав в результате автоматического применения статьи 69 Семейного кодекса Российской Федерации, в которой наркозависимость одного из родителей указана в числе оснований для лишения родительских прав.

Суд напомнил, что взаимное общение родителя и ребенка является одним из основных элементов «семейной жизни» по смыслу статьи 8 Конвенции. В настоящее время имеется широкий консенсус, в том числе в международном праве, в поддержку мнения о том, что во всех решениях, касающихся детей, превыше всего следует ставить наилучшие интересы детей. Интересы ребенка диктуют необходимость сохранения связей ребенка с его семьей, за исключением случаев, когда семья является абсолютно неподходящей, и это может нанести вред здоровью и развитию ребенка. Разорвать семейные узы означает лишить ребенка его корней, что может быть сделано только в очень исключительных обстоятельствах, и должны быть приняты все меры для сохранения личных отношений и, если это необходимо, для «восстановления» семьи. В этом контексте Суд подчеркнул, в частности, обязанность государства принимать меры для сохранения связи между родителем и ребенком насколько это возможно (пункт 75 постановления).

В то же время, продолжил Суд, также совершенно ясным является, что в интересах ребенка необходимо обеспечить его развитие в благоприятной для него среде, и родитель в соответствии со статьей 8 Конвенции не имеет права принимать такие меры, которые нанесут вред здоровью и развитию

¹⁶ Как было отмечено выше, в 2019 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на уважение частной и семейной жизни, жилища.*

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2019 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsr.ru/documents/international_practice/28123/.

ребенка. Наилучшие интересы ребенка, в зависимости от их характера и серьезности, могут быть превыше интересов родителей (пункт 76 постановления).

Суд подчеркнул, что в целом национальные органы власти имеют возможность прямого контакта со всеми заинтересованными лицами. Таким образом, его задача заключалась не в том, чтобы подменять собой национальные органы власти, а в том, чтобы рассматривать в свете Конвенции решения, которые принимаются этими органами власти в рамках предоставленных им пределов свободы усмотрения. Пределы свободы усмотрения, которой должны наделяться компетентные национальные органы власти, неодинаковы и зависят от характера вопросов, являющихся предметом спора по тому или иному делу, и от важности затрагиваемых интересов. Хотя Суд признает, что власти пользуются широкими пределами свободы усмотрения при решении вопросов опеки, однако требуется внимательное изучение любых дальнейших ограничительных мер, таких как ограничения, налагаемые указанными органами на родительские права и на доступ, а также любых правовых гарантий эффективной защиты права родителей и детей на уважение их семейной жизни. Дальнейшие подобные ограничения влекут за собой опасность фактического ухудшения семейных отношений между ребенком и его родителями (пункт 77 постановления).

При определении была ли оспариваемая мера «необходимой в демократическом обществе», по мнению Суда, он должен рассмотреть, были ли в свете дела причины, приведенные для обоснования оспариваемой меры, «соответствующими и достаточными» для целей пункта 2 статьи 8 Конвенции. С этой целью Суд должен выяснить, провели ли национальные суды тщательное изучение семейной ситуации в целом и целого ряда факторов, в частности, факторов фактического, эмоционального, психологического, материального и медицинского характера, и была ли проведена сбалансированная и разумная оценка соответствующих интересов каждого лица, стараясь при этом определить, каким будет наилучшее решение для ребенка. В делах, касающихся мер государственной опеки, Суд также должен определить, был ли процесс принятия решений в целом справедливым и была ли предоставлена заявительнице необходимая защита ее интересов, гарантированных статьей 8 Конвенции (пункт 78 постановления).

Прежде всего, Суд отметил, что по самой своей природе связь между заявительницей и ее детьми подпадала под понятие «семейная жизнь» для целей статьи 8 Конвенции.

Как усматривалось из постановления, стороны не оспаривали тот факт, что лишение заявительницы родительских прав в отношении ее детей представляло собой вмешательство в ее право на уважение семейной жизни, гарантированное пунктом 1 статьи 8 Конвенции. Вместе с тем, подчеркнул Суд, такое вмешательство является нарушением данного положения, за

исключением случаев, когда такое вмешательство осуществляется «в соответствии с законом», преследует одну из законных целей, предусмотренных пунктом 2 статьи 8 Конвенции, и может считаться необходимым в демократическом обществе (пункт 80 постановления).

Суд также принял довод властей о том, что рассматриваемая мера была основана на статье 69 Семейного Кодекса Российской Федерации.

Прежде всего, Суд отметил, что лишение заявительницы родительских прав разорвало связь матери и ребенка между заявительницей и ее детьми и лишило ее всех родительских прав в их отношении, включая право на общение с ними. Суд подтвердил, что разделение семьи является очень серьезным вмешательством. Лишение человека его родительских прав, согласно позиции Суда, является особенно радикальной мерой, которая лишает родителя его семейной жизни с ребенком, что несовместимо с целью их воссоединения. Такие меры должны применяться только в исключительных обстоятельствах и могут быть оправданы только в том случае, если они мотивированы первостепенным требованием, касающимся наилучших интересов ребенка. Следовательно, с точки зрения Суда, это является областью, в которой существует еще большая потребность в защите от произвольных вмешательств (пункт 82 постановления).

Что касается процесса принятия решения, то Суд отметил – интересы заявительницы были представлены на протяжении всего разбирательства; она лично присутствовала на двух из трех слушаний в суде первой инстанции и в суде апелляционной инстанции и делала устные заявления. Был заслушан ряд свидетелей, в том числе ее мать и ее старший сын. В то же время при оценке качества процесса принятия решений, который привел к разделению семьи, по мнению Суда, также необходимо было проверить, были ли выводы национальных органов власти основаны на надлежащих доказательствах (пункт 83 постановления).

Как усматривалось из представленных материалов, внутригосударственные суды основывали оспариваемую меру на выводах о том, что она пренебрегала своими родительскими обязанностями, не обеспечив своим детям надлежащий уход и финансовую поддержку, и в течение продолжительного периода времени принимала наркотики и была безработной. Власти сочли, что оставление детей под ее опекой поставит под угрозу их здоровье и развитие, и решили, что ее необходимо лишить родительских прав. Суд готов был признать – эти соображения были «относимыми», но он не проявил убежденности в том, что они также были «достаточными» для оправдания оспариваемой меры в обстоятельствах названного дела (пункт 84 постановления).

Из фактов дела следовало: трое детей заявительницы были изъяты из семьи и помещены в государственные учреждения, когда в отношении нее было возбуждено уголовное дело по подозрению в причастности к незаконному обороту наркотиков. Суд готов был признать, что изъятие детей

из семьи и первоначальное помещение в государственное учреждение было оправданным, учитывая, в частности, тот факт, что в тот день заявительница находилась в состоянии наркотического опьянения, а в течение нескольких последующих дней страдала от абстинентного синдрома и явно не могла заботиться о своих детях. Однако, по мнению Суда, из этого не следовало, что этот факт сам по себе являлся достаточным основанием для столь радикальной меры, как лишение родительских прав. Суд напомнил – решение о назначении опеки должно рассматриваться как временная мера, которая прекращает действовать, как только это позволят обстоятельства, и что любые меры по установлению временной опеки должны соответствовать конечной цели воссоединения биологических родителей и ребенка (пункт 85 постановления).

Суд также отметил, что в неустановленный день в октябре 2013 года органы опеки начали наблюдение за семьей заявительницы в связи с предположительным пренебрежением ею своими родительскими обязанностями и отсутствием ухода за ее детьми, и что они возбудили дело о лишении заявительницы родительских прав уже 1 ноября 2013 года. По-видимому, подчеркнул Суд, до рассматриваемого разбирательства заявительница не состояла на учете в органах опеки или в каких-либо других органах социального обеспечения, и ее не предупреждали о ее поведении и последствиях, которые оно может повлечь за собой. Также, судя по всему, как только им стало известно о ситуации, компетентные органы не предприняли никаких попыток оказать ей необходимую помощь. Также не было никаких доказательств того, что в своих соответствующих решениях внутригосударственные суды рассматривали какой-либо из этих факторов (пункт 86 постановления).

Суд повторил, что роль властей в области социального обеспечения заключается именно в том, чтобы помогать людям, находящимся в затруднительном положении, давать им рекомендации относительно их общения с органами социального обеспечения и консультировать их, в частности, о том, как преодолеть их трудности. В случае с уязвимыми лицами власти должны проявлять особую бдительность и обеспечивать повышенный уровень защиты (пункт 87 постановления).

Европейский Суд обратил внимание, что, придя к выводу о том, что заявительница пренебрегла родительскими обязанностями и, в частности, не предоставила своим детям надлежащего ухода, внутригосударственные суды не привели подробностей относительно этого вывода. В частности, они не ссылались на какие-либо конкретные ситуации или события, когда заявительница оставляла своих детей без присмотра, не обеспечивала заботу или каким-либо образом пренебрегала своими обязанностями, не говоря уже об угрозе их здоровью или жизни в результате ее действий или бездействия. Власти, как усматривалось из представленных материалов, просто сослались на показания заявительницы, данные ею в рамках уголовного

судопроизводства в ее отношении, о том, что она разрешала своим знакомым использовать ее квартиру для употребления наркотиков, и на устные показания сотрудницы полиции по делам несовершеннолетних И.П., которая заявила, что заявительница разрешала своим знакомым употреблять наркотики на ее кухне в присутствии ее детей (пункт 88 постановления).

В связи с вышеизложенным Суд, во-первых, отметил, что из показаний заявительницы не следовало, что она или ее знакомые когда-либо употребляли наркотики в присутствии ее детей. Неясно, что послужило основанием для соответствующего заявления И.П., поскольку этот вопрос не был подробно рассмотрен внутригосударственными судами. Во-вторых, заявительница, ее старший сын и ее мать неоднократно утверждали, что заявительница не демонстрировала свою наркозависимость членам семьи; в частности, ее повседневное поведение не было «неадекватным». Хотя эти показания, по-видимому, противоречили заявлению И.П., поскольку она упомянула, что наркотики принимались в присутствии детей заявительницы, суды не предприняли попыток получить дополнительную информацию для устранения этого важного противоречия (пункт 89 постановления).

Также, по мнению Суда, важным являлся тот факт, что заявительница неоднократно заявляла о своем намерении решить проблему своей наркозависимости и, более того, предприняла шаги в этом направлении. Тем не менее не было никаких указаний на то, что национальные власти искали какие-либо независимые доказательства, такие как психологическая экспертиза, для оценки эмоциональной зрелости заявительницы и мотивации быть ответственным родителем и решить проблему своей наркозависимости. Кроме того, доводы заявительницы и доказательства того, что она начала реабилитационное лечение, были отклонены судом первой инстанции как не относящиеся к делу, а также судом апелляционной инстанции со ссылкой на тот факт, что оно было получено после вынесения решения судом первой инстанции. Суд нашел эту цепочку рассуждений поразительной в ситуации, в которой наркозависимость заявительницы была, по-видимому, основным, если не единственным, основанием для лишения ее родительских прав. Фактически суды решили проигнорировать представленные заявительницей доказательства, вместо проведения их оценки в ходе судебного разбирательства (пункт 90 постановления).

В той части, в которой внутригосударственные суды ссылались на тот факт, что заявительница была безработной, Суд считал, что при отсутствии каких-либо других уважительных причин финансовые трудности сами по себе не могут рассматриваться как достаточные основания для разрыва связи между родителем и ребенком. Более того, в соответствующих судебных решениях не объяснялось, как отсутствие у заявительницы работы повлияло на ее способность заботиться о своих детях. Фактически, протокол от

11 октября 2013 года¹⁷, на который ссылались национальные суды, не выявил каких-либо недостатков в условиях жизни семьи заявительницы, за исключением того факта, что комната, в которой проживали она и ее дети, была душной, грязной и плохо проветренной. Напротив, в этом протоколе указывалось, что у детей были отдельные спальные места и что на кухне и в холодильнике было достаточно продуктов. Кроме того, в протоколе от 18 ноября 2013 года, связанном с проверкой жилищно-бытовых условий заявительницы, были четко указаны последующие изменения. В частности, в нем говорилось, что квартира была чистой, уютной и хорошо проветренной, на кухне недавно был проведен ремонт. Однако национальные суды не дали никакой оценки этим изменениям, в частности, могли ли они расцениваться как подлинная попытка со стороны заявительницы улучшить свою ситуацию после изъятия детей (пункт 91 постановления).

Суд также отметил довод заявительницы о том, что согласно соответствующим положениям внутригосударственного права власти могли применить менее радикальные меры и лишь ограничить ее в родительских правах, вместо того, чтобы лишать заявительницу этих прав. Суд нашел удивительным тот факт, что национальные органы власти не рассматривали эту альтернативу, несмотря на то, что ранее заявительница не была замечена в небрежном отношении к своим детям. Также они не предупреждали заявительницу о возможных последствиях ее предположительно небрежного отношения к своим детям (пункт 92 постановления).

Кроме того, по мнению Суда, важен тот факт, что заявительница постоянно выражала свою привязанность к детям и желала поддерживать с ними отношения. В суды были представлены письменные и устные доказательства того, что до изъятия детей заявительница заботилась о них и что после их изъятия она проявляла интерес к их жизни и прилагала усилия к тому, чтобы поддерживать с ними связь. Помимо перечисленного было продемонстрировано, что дети испытывают глубокую привязанность к своей матери и бабушке по материнской линии, которая была готова взять детей под свою опеку. Однако, не похоже, чтобы национальные суды должным образом рассмотрели какой-либо из этих аспектов. В частности, при выборе меры в деле заявительницы, они не оценили влияние, которое разлучение детей с матерью и бабушкой может оказать на их благополучие. Это особенно поразительно с учетом того факта, что лишение заявительницы родительских прав лишило ее родительского статуса и, следовательно, лишило ее каких-либо правовых оснований для подачи ходатайств об определении порядка общения или получения доступа к ее детям, отметил Суд (пункт 93 постановления).

¹⁷ Как следовало из текста постановления, 11 октября 2013 года администрация муниципального округа провела проверку жилищно-бытовых условий по домашнему адресу заявительницы (пункт 18 постановления).

Суд также обратил внимание на то, что в результате оспариваемой меры дети были разлучены не только с их матерью, но и друг с другом, поскольку, старший ребенок был передан под опеку его отца, тогда как двое младших детей были переданы под опеку государства (пункт 94 постановления).

В свете вышеизложенного Суд счел, что основания, на которые ссылались внутригосударственные суды, были недостаточны для оправдания лишения заявительницы родительских прав в отношении трех ее детей и для передачи двух младших детей под опеку государства. Национальные органы власти не смогли убедительно доказать, что, несмотря на доступность менее радикальных решений, оспариваемая мера представляла собой наиболее подходящий вариант, отвечающий наилучшим интересам детей. Таким образом, невзирая на предоставленную внутригосударственным органам власти свободу усмотрения, это вмешательство являлось несоразмерным преследуемой законной цели. Следовательно, по мнению Суда, было допущено нарушение статьи 8 Конвенции.

*вопросы определения места жительства ребенка при расторжении брака*¹⁸

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 23608/16 *«Петров и Х. против Российской Федерации»*, которым установлено нарушение статьи 8 Конвенции ввиду нарушения права заявителей (отца и его ребенка) на уважение семейной жизни из-за недостаточной обоснованности судебных решений об определении места жительства ребенка Х. с матерью.

Суд отметил, что при принятии решения о том, являлся ли отказ в передаче заявителю опеки или в предоставлении доступа к ребенку обоснованными по смыслу пункта 2 статьи 8 Конвенции, он должен рассмотреть в контексте всего дела вопрос о том, были ли доводы в обоснование данной меры соответствующими и достаточными. Несомненно, по мнению Суда, в каждом подобном деле решающее значение имеет то, что понимается под наилучшими интересами ребенка. Кроме того, следует иметь

¹⁸ Как было отмечено выше, в 2019 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на уважение частной и семейной жизни, жилища.*

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2019 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsrp.ru/documents/international_practice/28123/.

в виду, что национальные органы власти имеют возможность прямого контакта со всеми заинтересованными лицами. Из этого следует, – задачей Суда является не подмена собою национальных властей в осуществлении их полномочий относительно установления опеки и обеспечения доступа к детям, а скорее, осуществление анализа решений, принятых властями при осуществлении своих полномочий, в свете положений Конвенции. С этой целью Суд должен выяснить, провели ли национальные суды комплексное изучение всей семейной ситуации и целого ряда факторов, в частности, факторов фактического, эмоционального, психологического, материального и медицинского характера, и была ли проведена сбалансированная и разумная оценка соответствующих интересов каждого лица, с постоянным акцентированием внимания на том, чтобы определить, каким являлось бы наилучшее решение для ребенка (пункт 98 постановления).

Пределы свободы усмотрения, которой должны наделяться компетентные национальные органы власти, неодинаковы. Такая свобода усмотрения, с точки зрения Суда, будет зависеть от характера вопросов, являющихся предметом спора по тому или иному делу, и от важности затрагиваемых интересов. Потому Суд признал: органы власти пользуются широкой свободой усмотрения, в частности, при принятии решений по вопросам опеки. Однако в отношении дальнейших ограничений, таких как ограничение органами власти прав родителей на доступ к детям, или в отношении правовых гарантий, направленных на эффективную защиту права родителей и детей на уважение их семейной жизни, требуется более тщательное рассмотрение. Такие дополнительные ограничения влекут за собой опасность существенного ограничения семейных отношений между малолетним ребенком и одним или обоими родителями (пункт 99 постановления).

По мнению Суда, статья 8 Конвенции требует, чтобы внутригосударственные органы власти обеспечивали справедливый баланс между интересами ребенка и интересами родителей, при этом первостепенное значение следует придавать именно интересам ребенка, которые, в зависимости от их характера и серьезности, могут преобладать над интересами родителей. В частности, родителям не могут быть предоставлены такие меры в соответствии со статьей 8 Конвенции, которые причинят ущерб здоровью и развитию ребенка (пункт 100 постановления).

Суд подчеркнул, что он не может удовлетворительно оценить, являются ли причины, выдвинутые внутригосударственными судами «достаточными» для целей пункта 2 статьи 8 Конвенции, без определения в то же время того, являлся ли процесс принятия решений, рассматриваемый в целом, справедливым. В то время как статья 8 Конвенции не содержит явных процессуальных требований, процесс принятия решения, приводящий к мерам вмешательства, должен быть справедливым и позволяющим надлежащим образом учесть интересы, защищаемые статьей 8 Конвенции.

Суд, следовательно, должен определить, с учетом конкретных обстоятельств дела и, в особенности, серьезности характера принимаемых решений, участвовал ли заявитель в процессе принятия решений, в той степени, которая была бы достаточна для обеспечения ему необходимой защиты его интересов (пункт 101 постановления).

При рассмотрении обстоятельств дела в контексте статьи 8 Конвенции, продолжил Суд, он также может обратить внимание на продолжительность процесса принятия решений национальным органом и продолжительность любых связанных с такими решениями судебных разбирательств. В таких делах всегда существует опасность того, что любая процедурная задержка приведет к *de facto* разрешению вопроса, представленного в суд, до проведения им слушания. И эффективное уважение к семейной жизни требует, чтобы будущие отношения между родителем и ребенком определялись исключительно в свете всех соответствующих соображений, а не просто течением времени (пункт 102 постановления).

Суд счел, что принятие решения об определении места жительства в пользу матери являлось вмешательством в право заявителей на уважение семейной жизни. Сторонами не оспаривалось, что вмешательство имело основания, закрепленные в национальном законодательстве, и преследовало законную цель защиты прав других лиц, а именно Х. и М.¹⁹ Оставалось рассмотреть вопрос о том, являлось ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе».

Прежде чем обратиться к анализу оснований, приведенных внутригосударственными судами, по мнению Суда, важно было отметить, что сфера применения решения об определении места жительства ограничивается определением места проживания Х.; решение не затрагивало правовые отношения между заявителем и не лишало первого заявителя родительских прав. Также важно было указать – первый заявитель впоследствии был наделен правом на общение с ребенком (пункт 104 постановления).

Суд согласился с тем, что при принятии решений о назначении мер по опеке над детьми национальные органы власти и суды часто сталкиваются с чрезвычайно сложной задачей. Он не упустил из виду факт – национальные органы власти не имели выбора, кроме принятия решения об определении места жительства в пользу одного из двух разведенных родителей, поскольку российское законодательство не предусматривало возможности принятия решения о порядке попеременного проживания (пункт 105 постановления).

По мнению Суда, его задача состояла не в том, чтобы занять место национальных властей при принятии решения о том, в чью пользу должно быть принято решение об определении места жительства ребенка при разводе родителей. Однако в этой сфере рассмотрение Суда не

¹⁹ Мать ребенка.

ограничивается выяснением того, использовало ли государство-ответчик свои рамки усмотрения разумным, тщательным и добросовестным образом; он должен определить, были ли уместны и достаточны причины, приведенные национальными судами в ходе производства по определению места жительства ребенка. В частности, Суд обладает компетенцией выяснять, проводили ли национальные суды при принятии такого решения комплексное изучение всей ситуации в семье и целого ряда соответствующих факторов, и была ли проведена сбалансированная и разумная оценка указанных интересов каждого лица с постоянным акцентированием внимания на том, чтобы определить, каким будет наилучшее решение для ребенка. Неспособность провести достаточно тщательное изучение будет означать нарушение статьи 8 Конвенции. Напротив, если бы национальные суды рассматривали данный вопрос с осторожностью и в соответствии с принципами, изложенными в прецедентной практике Суда, то Суду бы понадобились очень веские причины для замены своей собственной оценкой оценки национальных судов (пункт 106 постановления).

Суд сначала рассмотрел довод заявителей о том, что не было проведено никакой экспертной или профессиональной оценки для определения степени привязанности X. к каждому из родителей, и что, таким образом, X. не был «заслушан» по вопросу о его месте жительства. Суд напомнил, что дети имеют право быть заслушанными по затрагивающим их вопросам. В частности, поскольку дети взрослеют и с течением времени учатся выражать свое мнение, то суды должны придавать должную значимость их мнению и чувствам, а также их праву на уважение их семейной жизни. Ситуация с очень маленькими детьми, которые еще не могут формировать или выражать свои желания, отличается. В постановлении по делу *«Сахин против Германии»* Суд установил, что отказ допросить пятилетнего ребенка в суде являлся приемлемым, учитывая возраст ребенка. Суд принял во внимание, что был назначен эксперт, который несколько раз встречался с ребенком и обоими родителями и проанализировал отношение ребенка к обоим родителям, а также выяснил, возможно ли заслушать его в суде. В данном же деле, как усматривалось из представленных материалов, не было назначено никакой экспертизы по столь важным вопросам как отношения X. с каждым из родителей, родительские способности и возможно ли, учитывая его возраст, опросить ребенка в суде, при необходимости с помощью детского психолога (пункт 108 постановления).

Суд не убедился в том, что в указанном деле мнение органов опеки могло заменить собой экспертную оценку в обстоятельствах данного дела. В материалах дела отсутствуют какие-либо доказательства того, что специалисты органов опеки (одного из субъектов Российской Федерации), на чье заключение опирались суды, когда-либо встречались с X. и оценивали его отношение к каждому из родителей. В действительности, их заключение было ограничено оценкой жилищных условий и финансовой ситуации М. и

указанием на то, что М. находилась в отпуске по уходу за ребенком и кормила ребенка грудью. Кроме того, в материалах дела также содержалось заключение органов опеки другого субъекта Российской Федерации, которые сочли, что в лучших интересах Х. будет проживание вместе с его отцом. Национальные суды не пояснили, почему они отдали предпочтение заключению органов опеки одного субъекта Российской Федерации, а не заключению органов опеки другого субъекта Российской Федерации (пункт 109 постановления).

Как усматривалось из постановления, власти также сослались на заключение психолога Л. Однако, отметил Суд, внутригосударственные суды не опирались на это заключение в своих решениях. В любом случае это заключение было подготовлено на основании единственной консультации, проведенной до расставания родителей. Эта консультация, скорее, касалась проблем в супружеских отношениях между первым заявителем и М., а не их отношений с Х. Суд не выразил убежденности в том, что она могла заменить собой экспертизу, посвященную конкретному вопросу о месте жительства ребенка и, следовательно, об определении степени привязанности Х. к каждому из родителей и их родительской компетенции (пункт 110 постановления).

Суд далее отметил, что суды отказались принимать во внимание доказательства, представленные заявителем в поддержку своей позиции. Во-первых, национальные суды отказались рассматривать его исковое заявление об определении места жительства и приводящиеся в нем доводы на том основании, что оно было подано с опозданием (хотя, согласно национальному законодательству, встречный иск может быть подан в любой момент до вынесения решения судом). Во-вторых, суды отказались принять в качестве доказательства и изучить медицинскую карту Х., из которой следовало, что кормление грудью было прекращено. Суд второй инстанции тоже не ответил на довод первого заявителя, подтверждаемый документальными свидетельствами, о том, что М. более не находится в отпуске по уходу за ребенком и вышла на работу. В-третьих, суды отклонили как не относящиеся к делу доводы первого заявителя (подтверждаемые органами опеки одного из субъектов Российской Федерации) о лучших условиях жизни и более широких возможностях для развития ребенка в городе С. без проведения их оценки по существу (пункт 111 постановления).

Суд пришел к выводу: рассмотрение дела внутригосударственными судами не было достаточно тщательным. Из этого следовало, что процесс принятия решений имел недостатки и, соответственно, не позволял установить наилучшие интересы ребенка. Не соблюдая принципы пропорциональности и эффективности, власти не выполнили свое обязательство по обеспечению реальной и эффективной защиты прав заявителя, как того требуют статьи 1 и 8 Конвенции. Таким образом, Суд счел – национальные органы власти не привели соответствующие и

достаточные основания для принятия решения об определении места жительства ребенка в пользу его матери.

Первый заявитель также жаловался на то, что решение об определении места жительства второго заявителя в пользу его матери представляло собой дискриминацию по половому признаку.

Суд вновь напомнил, статья 14 Конвенции дополняет другие существенные положения Конвенции и Протоколов к ней. Она не существует независимо, поскольку действует лишь в отношении «осуществления прав и свобод», гарантированных указанными положениями. Хотя для применения статьи 14 Конвенции и не требуется, чтобы эти положения предварительно были нарушены, – и в этом смысле эта статья Конвенции автономна, – она не может применяться до тех пор, пока обстоятельства рассматриваемого Судом дела не попадут в сферу действия одной или нескольких статей Конвенции. Запрет на дискриминацию в статье 14 Конвенции, таким образом, распространяется не только на осуществление прав и свобод, обеспечение которых требуется Конвенцией и Протоколами к ней от каждого государства. Данная статья также применяется к тем дополнительным правам, которые попадают под общее действие всех статей Конвенции, которые государство добровольно решило обеспечить. Этот принцип прочно закрепился в прецедентной практике Суда, было отмечено в постановлении (пункт 121 постановления).

В соответствии с установившейся прецедентной практикой Суда для возникновения вопроса по статье 14 Конвенции, по мнению Суда, должно иметь место различие в обращении с лицами в сравнимых ситуациях. Такое различие в обращении является дискриминирующим, если не имеет цели и достаточного обоснования; другими словами, если оно не преследует законной цели или если отсутствует разумное соотношение соразмерности между задействованными средствами и поставленной целью. Договаривающиеся государства имеют право на свободу усмотрения при оценке того, оправдывают ли различия и в какой степени они оправдывают иное обращение в подобных ситуациях. Пределы свободы усмотрения будут варьироваться в зависимости от обстоятельств, сути дела и его предыстории, но принятие окончательного решения о соблюдении требований Конвенции лежит на Суде (пункт 124 постановления).

По мнению Суда, прежде чем различие в обращении по признаку пола можно будет считать совместимым с Конвенцией, необходимо привести очень веские основания.

Суд с самого начала отметил, что в российском законодательстве не проводится никакого различия между полами, причем мужчины и женщины в равной степени имеют право на вынесение решения об определении места жительства их ребенка в их пользу, независимо от возраста ребенка. Внутригосударственным судам необходимо оценить все соответствующие

обстоятельства и родительские способности сторон в целях поиска надлежащего решения в наилучших интересах ребенка. Однако первый заявитель утверждал, что решения в его случае основывались на общей презумпции, имевшей место в Российской Федерации, что в интересах детей в определенном возрасте является проживание с матерью, а не с отцом (пункт 1278 постановления).

Суд обратил внимание на то, что решение об определении места жительства ребенка основывалось на оценке наилучших интересов ребенка в конкретных обстоятельствах дела, а не на общей презумпции в пользу матерей. В частности, суды установили, что М. находилась в отпуске по уходу за ребенком и все еще вскармливала второго заявителя грудью. Они сочли, что, принимая во внимание малолетний возраст Х. и тот факт, что после расставания родителей его воспитывала мать, то его дальнейшее проживание с матерью будет служить его лучшим интересам (пункт 128 постановления).

Таким образом, Суд выразил удовлетворение тем, что в отношении рассмотрения заявления о принятии решения об определении места жительства отсутствовала разница в отношении по признаку пола как в законе, так и в решениях, применяющих его в деле заявителя. Соответственно, отсутствовало нарушение статьи 14 Конвенции, рассмотренной во взаимосвязи со статьей 8.

*запрет дискриминации*²⁰

практика Европейского Суда по правам человека

В Верховный Суд Российской Федерации поступил неофициальный перевод постановления Европейского Суда по правам человека по жалобе № 23608/16 *«Петров и Х. против Российской Федерации»*, которым установлено отсутствие нарушения статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции вследствие определения места жительства ребенка Х. с матерью (более подробная информация об указанном деле изложена выше).

²⁰ **Для сведения.** В 2018 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено Обобщение правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица не подвергаться дискриминации.

Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в подразделе «Международная практика» (за 2018 год) раздела «Документы». Режим доступа: URL: http://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/27156/.

Неофициальные переводы текстов постановлений Европейского Суда по правам человека получены из аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации.

В текстах в основном сохранены стиль, пунктуация и орфография авторов перевода.