
Адвокатская контора «Аснис и партнеры»

Совет молодых адвокатов
Адвокатской палаты города Москвы

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Конституционно-правовая
и европейско-правовая позиции, возможные
к применению при обжаловании сноса
торговых павильонов в Москве

Несколько дней назад мэрией Москвы была проведена акция по сносу множества «самовольных», по ее мнению, торговых построек. Эти действия мэрии вызвали активные обсуждения в юридическом и деловом сообществе.

Главной проблемой стало то, что снесение построек было осуществлено в административном порядке со ссылкой на пункт 4 статьи 222 Гражданского кодекса РФ. Однако по многим объектам мэрия ранее обращалась в суды для признания права собственности отсутствующим и получила отказы. Кроме того, владельцы торговых павильонов имели никем не оспоренные и не отмененные зарегистрированные права собственности, подтверждаемые соответствующими документами. Помимо этого, по всем объектам имело место фактическое признание публичными властями прав на соответствующие объекты, поскольку, как следует из публичных источников, все из них были подключены к коммуникациям, по ним выставлялись и уплачивались налоговые платежи, государство выдавало разрешения на те или иные виды деятельности в этих строениях, подразумевая их в качестве объектов недвижимости, и пр.

Мы поддерживаем тезис о том, что градостроительные ошибки необходимо исправлять. Однако в правовом государстве бремя всех государственных ошибок не может возлагаться на частных лиц – владельцев имущества, а порядок улучшения города должен быть правовым. На наш взгляд, вынесенное мэрией постановление о сносе и последовавшие действия мэрии вступают в противоречие с целым рядом фундаментальных положений Конституции России и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

И данный опыт Москвы, как следует из публичных источников, собираются воспринять другие регионы.

Снос построек производился со ссылкой на пункт 4 статьи 222 Гражданского кодекса РФ (который был внесен в законопроект во втором чтении и получил по сути отрицательное заключение Правового управления Госдумы¹) и на Постановление Правительства Москвы от 08.12.2015 № 829-П «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», уже, по открытым данным, «устоявшего» в московских судах. Поэтому мы ожидаем, что итоговые решения по данному вопросу могут быть приняты только на уровне высших судов России, включая Конституционный Суд РФ, и Европейского Суда по правам человека, и только с соответствующим уровнем аргументации.

Для того чтобы обжалование в названных судах было эффективным и обладало большими шансами на успех, представляется целесообразным уже на уровне судов первой, апелляционной и кассационной инстанций оперировать конституционно-правовой и европейско-правовой аргументацией. Это с большой вероятностью исключит мнение Конституционного Суда о деле как о «проверке фактических обстоятельств дела и законности и обоснованности правоприменительных решений по ним», которые находятся вне компетенции Конституционного Суда. Это также снизит вероят-

¹ Так, в Заключении Правового управления по проекту федерального закона № 759895-6 «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указывается, что «*принудительный снос самовольной постройки может быть осуществлен только на основании решения суда, которым удовлетворен иск о сносе, поскольку, принимая решение о сносе постройки как самовольной, орган местного самоуправления решает тем самым вопрос о праве собственности, однако федеральным законодательством такого права административным органам не предоставлено*» (текст с официального сайта Государственной Думы РФ duma.gov.ru, дата обращения – 12.02.2016).

ность признания жалобы в Европейский Суд неприемлемой по основанию исчерпания внутренних средств защиты со ссылкой на то, что в российских судах доводы о противоречии конвенционным правилам не заявлялись.

В настоящих методических рекомендациях мы попытались сформулировать некоторые общие позиции конституционно- и европейско-правового характера, которые подходили бы к типовым правоприменительным ситуациям, связанным с проведенным сносом.

Мы разрешаем свободно использовать эти позиции в ваших процессуальных документах во всех судебных инстанциях, начиная с первой. Напоминаем, что даже если вы уже оформили ваши заявления и процессуальные позиции и передали их в суд, вы можете дополнить их в процессе судопроизводства в соответствии с процессуальными кодексами.

Просим обратить внимание, что данные методические рекомендации являются общими и основаны на допущениях. В каждой конкретной правоприменительной ситуации мы рекомендуем проанализировать применимость каждой из предложенных позиций, желательно вместе с юристами, ведущими ваше дело. Мы не можем нести ответственность за правильность нашей позиции в вашей конкретной ситуации, потому что она нам неизвестна.

Приведенные позиции, скорее всего, будут недостаточны для непосредственного обращения в высшие суды и составления соответствующих жалоб, хотя, конечно, могут стать их основой. Наши тезисы подходят для подготовки позиции в судах первой, апелляционной и кассационной инстанции к потенциально успешному обжалованию в высших судах.

Не забывайте о сроках обращения в суд. На жалобу в ЕСПЧ отведено 6 месяцев с окончания рассмотрения дела в последней эффективной инстанции, а в Конституционный Суд – один год с момента рассмотрения дела в суде.

Если у вас не получается скопировать текст из данного документа, обратитесь к нам по адресу asnis@asnis.ru, и мы постараемся предоставить вам текст в формате doc.

Мы надеемся, что данные методические рекомендации будут полезными и для бизнесменов, лишившихся построек в административном порядке, и для их юристов.

Аснис А.Я

*Директор Адвокатской конторы
№ 31 «Аснис и партнеры» КА «Московская
городская коллегия адвокатов», д.ю.н.*

Кравченко Д.В.

*Руководитель конституционно-правовой
практики Адвокатской конторы
№ 31 «Аснис и партнеры» КА «Московская
городская коллегия адвокатов»,
председатель Совета молодых адвокатов
Адвокатской палаты г. Москвы, к.ю.н.*

Общие ссылки

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия является правовым государством. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию РФ.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

Если в сносе вашей постройки было отказано в судебном порядке...

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

Как отмечал Конституционный Суд РФ, по смыслу данной статьи во взаимосвязи со ст. 10 Конституции РФ, именно суду принадлежит исключительное полномочие принимать окончательные решения в споре о праве, что означает недопустимость преодоления вынесенного судом решения посредством юрисдикционного акта административного органа. Преодоление судебного решения путем принятия административным органом юрисдикционного акта, влекущего для участников спора, по которому было принято судебное решение, иные последствия, нежели определено этим судебным решением, означает нарушение установленных Конституцией РФ судебных гарантий прав и свобод, не соответствует самой природе правосудия, которое осуществляется только судом, и несовместимо с конституционными принципами самостоятельности судебной власти, независимости суда и его подчинения только Конституции РФ и федеральному закону.

При этом иная – не судебная – процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима, поскольку означала бы возможность – вопреки обусловленным природой правосудия и установленным процессуальным законом формам пересмотра судебных решений и проверки их правосудности исключительно вышестоящими судебными инстанциями – замещения актов органов правосудия административными актами, что является безусловным отступлением от необходимых гарантий самостоятельности, полноты и исключительности судебной власти (постановление от 17.03.2009 № 5-П).

Кроме того, Конституционный Суд указывал, что исключительная по своему существу возможность преодоления вступивших в законную силу окончательных судебных актов пред-

полагает установление таких особых процедурных условий их пересмотра, которые отвечали бы прежде всего требованиям правовой определенности, обеспечиваемой признанием законной силы судебных решений, их неопровержимости, что, как правило, даже в судебных процедурах может быть поколеблено, только если какое-либо новое или вновь открывшееся обстоятельство или обнаруженные фундаментальные нарушения неоспоримо свидетельствуют о судебной ошибке, без устранения которой компетентным судом невозможно возмещение причиненного ею ущерба. Тем более недопустимо дезавуирование судебного решения во внесудебной процедуре (постановления Конституционного Суда РФ от 11.05.2005 № 5-П и от 05.02.2007 № 2-П).

В рассматриваемом случае судом уже было принято решение, содержащее для участника спора правовые последствия, а именно невозможность сноса постройки как самовольной. Это означает, что данное решение не могло быть пересмотрено в юрисдикционном порядке государственными или муниципальными органами, в том числе со ссылкой на нормы п. 4 ст. 222 Гражданского кодекса РФ.

Таким образом, применение в рассматриваемом случае п. 4 ст. 222 Гражданского кодекса РФ в интерпретации, позволившей публичным органам принять решение о сносе построек, в сносе которых ранее было отказано решением суда, вступает в явное противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 10, 46 и 118.

... и если при этом истекли сроки исковой давности

Правовое государство предполагает наличие в его правовой системе принципов правовой определенности, разумной стабильности правового регулирования и правоприменения, предсказуемости действий тех или иных государственных органов.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что установление в законе сроков для обращения в суд обусловлено

необходимостью обеспечить стабильность и определенность правоотношений, в том числе участников гражданского оборота (определения от 25.09.2014 № 1833-О; от 24.06.2014 № 1544-О; от 25.02.2010 № 266-О-О; от 20.11.2008 № 823-О-О). Таким образом, указанные сроки, установленные процессуальным законодательством, имеют конституционно-правовое значение, направлены непосредственно на соблюдение конституционного принципа правовой определенности и не могут произвольно изменяться государственными органами.

В рассматриваемом случае срок исковой давности для требования о сносе самовольной постройки истек [что подтверждено принятым судом решением], что исключает преодоление этого срока в административном порядке. Иное означало бы нарушение принципа правового государства, основанного на Конституции, предполагающего правовую определенность и недопустимость произвола.

Если публичные органы признавали тем или иным образом права на постройку (регистрировалась собственность, за нее выставлялись налоги, для деятельности в ней как в объекте недвижимого имущества выдавались лицензии и сертификаты и т.д. и т.п.)

1) Как отмечал Конституционный Суд РФ, важными условиями характеристики государства как правового является защита граждан от произвола государственных органов и должностных лиц (постановление Конституционного Суда РФ от 08.10.1997 № 13-П). Правовое государство предполагает наличие в его правовой системе принципов правовой определенности, разумной стабильности правового регулирования и правоприменения, предсказуемости действий тех или иных государственных органов.

Правовая определенность, разумная стабильность правового регулирования, предсказуемость законодательной политики имеют своей целью, в том числе, обеспечение того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли

в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, на что указывал Конституционный Суд РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 9-П). Конституционный Суд РФ, раскрывая смысл и содержание принципа правовой определенности и стабильности правового регулирования, отмечал, что они необходимы для того, чтобы участники соответствующих правоотношений, помимо уже упомянутого предвидения последствий своего поведения и официально признанного статуса, были уверенными в неизменности приобретенных ими прав, действительности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано. Причем Конституционный Суд отметил, что данная правовая позиция носит общий характер (постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П и др.).

Стабильность правоотношений, в том числе конституционно-правовых отношений между государством и гражданами, основывающаяся, в первую очередь, на стабильности правопорядка, неоднократно была упомянута Конституционным Судом в качестве одного из основополагающих принципов, вытекающих из принципа верховенства права (см., напр., постановления Конституционного Суда от 14.07.2005 № 9-П, от 01.12.1997 № 18-П).

Допуская снос строений без учета предшествующего официального признания правового статуса владельца этих строений, соответствующее правоприменение статьи 222 Гражданского кодекса РФ вступает в противоречие с названными конституционными принципами.

Права [Заявителя] на постройку как объект недвижимости прямо признавались государственными органами. Это признание осуществлялось путем регистрации государством, уполномоченными им органами, прав на соответствующее недвижимое имущество, выставления налоговых требований [ОПИСАТЬ ДРУГИЕ ПРИМЕНЕННЫЕ СПОСОБЫ] и т.п.

В этих условиях [Заявитель] имел все основания быть уверенным в признанности и подтвержденности права собственности в официальном порядке, в том числе в специальном порядке уполномоченными органами государства. По истечении длительного срока существования этого правового статуса публичный орган города Москвы заявил о том, что не согласен с указанным официально (в том числе им же) признанным статусом.

Подобные действия и решения, совершенные со ссылкой на статью 222 Гражданского кодекса РФ, противоречат принципу правового государства и исключают правовую определенность, являющуюся важнейшей конституционной ценностью.

2) Более того, в рассматриваемом случае снос построек противоречит принципу ответственности государства за свои действия.

Принципы правового государства и верховенства права предполагают ответственное поведение государства и его органов, при котором бремя ответственности за ошибки государства не может возлагаться на частное лицо. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал существенность принципа поддержания доверия к закону и действиям государства (постановления Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П, от 19.06.2002 № 11-П, от 14.05.2013 № 9-П и др.). Указывал он и на неотъемлемую необходимость обеспечения в России взаимного доверия и уважения граждан и государства (Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П).

В совокупности с нормами Преамбулы Конституции РФ об утверждении прав и свобод человека и гражданина, о благополучии и процветании России, с положениями статей 1, 2 Конституции РФ названные правовые позиции Конституционного Суда РФ означают обязательность разумного, сбалансированного, ответственного поведения государства и его органов, вызывающего уважение и доверие населения.

Одной из важнейших гарантий такого поведения государства является принцип его ответственности. Ответственность

государства подразумевает не только возмещение причиненного им имущественного вреда, но и недопустимость возложения на частное лицо бремени государственных ошибок. Человек, организация, иное частное лицо в правовом государстве не должны ограничиваться в правах, терять свои блага, лишаться своих преимуществ из-за ошибок государства. В рассматриваемом деле, даже если допустить (хотя основания для этого отсутствуют), что публичный орган допустил ошибку при регистрации права собственности [и(или) при признании реального права собственности не выполнил какие-либо требования правовых норм], недопустимо, чтобы на основании этого именно [Заявитель] нес бремя имущественных последствий таких ошибочных решений спустя несколько лет.

Принцип ответственности государства вытекает также из принципов и норм международного права, в частности, из Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, в Постановлении от 06.12.2011 по делу «Гладышева против России» Европейский Суд сформулировал позицию о том, что «ошибки или недоработки в работе государственных органов должны служить в пользу пострадавших от них лиц, особенно в случае отсутствия других конфликтующих частных интересов. Другими словами, риск совершения ошибки органом государственной власти должно нести государство, и эти ошибки не должны исправляться за счет заинтересованного лица» (пункт 80 Постановления).

Кроме того, Европейский Суд обратил особенное внимание на то, что «любое вмешательство в собственность должно не только быть законным и иметь законную цель, но и удовлетворять требованию пропорциональности. Как неоднократно заявлял Суд, должен быть установлен справедливый баланс между потребностями, вытекающими из общих интересов общества, и необходимостью защиты основных прав человека, и стремление к такому справедливому балансу характерно для всей Конвенции. Необходимый баланс не будет достигнут, если заинтересованное лицо несет, индивидуальное и чрезмерное бремя (см. «Спорронг и Лённрот против Швеции» (Sporrong

and Lonroth v. Sweden), 23 сентября 1982 года, §§ 69-74, Серия А № 52, и «Брумэреску против Румынии» (Brumarescu v. Romania) [GC], жалоба № 28342/95, § 78, ЕСПЧ 1999-VII)» (пункт 77 Постановления). Аналогичные позиции содержатся и в других постановлениях Европейского Суда, в частности, в Постановлении по делу «Эдуард Чистяков против России», на которые не раз ссылался Конституционный Суд РФ.

Эти правовые позиции ЕСПЧ полностью применимы в правовом государстве, которым является Российская Федерация, в первую очередь в силу положений ст. 15 Конституции РФ. Они соответствуют и многочисленным позициям Конституционного Суда РФ, касающимся определения баланса интересов и необходимости дополнительной защиты более слабой стороны правоотношений.

Так, из позиций Конституционного Суда следует, что каждое ограничение права частной собственности, его пропорциональность, соразмерность, адекватность и необходимость должны тщательно обосновываться с точки зрения конституционных принципов. На это Суд указывает в Постановлении от 06.12.2011 № 27-П и в иных постановлениях, указав на то, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей.

Помимо этого, Конституционный Суд в Постановлении от 21.10.2014 № 25-П прямо указывает, что «в силу фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства вмешательство государства в отношения собственности... не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность используемых средств и преследуемой цели, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному

обременению; при этом ограничения права собственности, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 (части 1 и 3), могут вводиться федеральным законом, только если они необходимы для защиты иных конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права.

С учетом указанных позиций, даже если допустить, что при регистрации права собственности [и (или) совершении действий, свидетельствующих о признании права собственности], были допущены ошибки, исправление этих ошибок за счет [Заявителя] противоречило бы указанным конституционным и международным правовым принципам.

Дополнительная позиция о лишении имущества

В соответствии со статьей 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Необходимо отметить, что, раскрывая конституционно-правовой смысл понятия «имущество», использованного в приведенной статье, Конституционный Суд указывал, что им охватываются не только право собственности, но иные вещные права. Данная конституционная гарантия, адресованная прежде всего собственникам, во всяком случае не может толковаться как отрицающая государственную защиту других признанных имущественных прав граждан (постановление от 13.12.2001 № 16-П).

Конституционный Суд неоднократно указывал, что возможность перераспределения собственности уравнивает

вается конституционно-правовым принципом неприкосновенности частной собственности, который включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности. В то же время положение статьи 35 Конституции РФ предполагает конституционную обязанность законодателя обеспечить неприкосновенность права частной собственности. Это требование касается, в частности, установления надлежащих юридических процедур принятия решений об изъятии имущества у собственника (постановление от 24.02.2004 № 3-П, определения от 05.06.2014 № 1209-О; от 07.10.2014 № 2026-О).

С учетом явного различия правового статуса частного и публичного субъектов – частного владельца имущества и публичной власти – надлежащие юридические процедуры должны предусматривать именно судебный порядок, что и следует из статьи 35 Конституции РФ. В обратном случае явно нарушался бы баланс интересов, поскольку уничтожение постройки путем ее сноса реально исключает восстановление состояния до соответствующих действий публичной власти.

Кроме того, статьей 1 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод устанавливается, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Применительно к данной норме Европейский Суд неоднократно отмечал, что для определения того, подпадает ли лишение имущества под второе правило этой статьи о недопустимости произвольного лишения собственности, необходимо не только рассмотреть, имело ли место официальное изъятие или экспроприация имущества, но и изучить истинную сущность обжалуемой ситуации. Поскольку Конвенция

имеет намерение гарантировать права, которые являются «действительными и эффективными», необходимо установить, привела ли данная ситуация к экспроприации de facto (Брумареску (Brumarescu) против Румынии, пар. 76).

Таким образом, данная норма безусловно применяется к собственности и также должна применяться в случае реального признания государством права на имущество.

Помимо этого, как отмечал ЕСПЧ в решении от 25.07.2002 по делу «Совтрансавто-Холдинг» против Украины», названная статья налагает на государство обязанность соблюдать судебную процедуру, которая должна претворять в жизнь необходимые гарантии судебного разбирательства и которая при этом позволит национальным судам эффективно и справедливо разрешать все вопросы. Данная позиция также была воспринята Конституционным Судом РФ (постановление от 24.02.2004 № 3-П).

Таким образом, в рассматриваемой ситуации изъятие имущества без судебного решения, обоснованное применением статьи 222 Гражданского кодекса РФ, с очевидностью нарушает требования статьи 35 Конституции РФ, статьи 1 Протокола 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и исключает разумный баланс частных и публичных интересов, необходимый для конституционно обоснованного ограничения прав.