

# СТАНДАРТЫ ЕДИНОЙ ЕВРОПЫ

## Ответственность государства в практике Европейского Суда по правам человека

Дмитрий Афанасьев

Марина Рожкова

Принятая 3 сентября 1953 года Конвенция по защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты – Европейский Суд по правам человека, который призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции государствами-участниками. В настоящее время практика обращения в этот орган становится все более и более распространенной не только для защиты прав отдельных лиц, но и для защиты прав компаний от нарушений, допущенных органами, правительственными организациями и местными властями государства.

Реальная действенность актов, выносимых Европейским Судом по правам человека (далее – Европейский Суд, Суд) по результатам рассмотрения дел по частным жалобам, принесла свои плоды, и сегодня обращение в Суд становится все более популярным средством защиты нарушенных прав. При этом данное средство активно используют не только граждане: все большее применение оно находит для целей защиты прав компаний. И «первой ласточкой» здесь было ООО «Русатоммет», обратившееся в Европейский Суд с жалобой на длительное неисполнение вступившего в силу решения арбитражного суда<sup>1</sup>.

Учитывая, что на стороне «ответчика» в Европейском Суде может выступать только государство – участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), многие юристы задаются вопросом о допустимости ответственности государства применительно к различным ситуациям. Рассмотрению этого вопроса и посвящена настоящая статья.

**Стороной, против которой может быть подана жалоба в Европейский Суд, может быть только государство – участник Кон-**

**венции**, на территории которого предположительно было допущено нарушение Конвенции и Протоколов к ней (в рамках его государственных границ)<sup>2</sup>.

С позиции Европейского Суда *государство выступает как единое целое* и именно государства – участники Конвенции несут ответственность за нарушения, допущенные, в том числе, на территории субъектов, входящих в состав государства – участника Конвенции, в частности его областей, автономных округов и республик.

Таким образом, Европейский Суд исходит из того, что отдельные части государства (республики, автономные области) не могут нести самостоятельную ответственность за нарушение Конвенции и Протоколов к ней. Даже в ситуации, когда предполагаемые нарушения были совершены данными образованиями в составе государства, заявленные нарушения могут быть вменены в вину только государству – участнику Конвенции, в состав которого эти образования входят.

Более того, даже в ситуации, когда центральные органы власти не способны контролировать местную власть, это не является

основанием для освобождения государства от ответственности. Так, в деле *Ассанидзе против Грузии*<sup>3</sup> Европейский Суд признал, что обжалуемые по этому делу действия напрямую могут быть вменены в вину местным властям Аджарской автономной республики (Аджарии), а не центральным властям Грузии, но именно Грузия как государство — участник Конвенции была признана ответственной за действия властей Аджарии.

Таким образом, и в отсутствие у государства возможности эффективного контроля своей территории, на него в силу статьи 1 Конвенции возлагается обязанность совершать позитивные действия (подробнее об этом ниже), будь то меры дипломатического, экономического, судебного или иного характера, с целью обеспечить на своей территории соблюдение прав, гарантированных Конвенцией. Подобную позицию Европейский Суд сформулировал в отношении Молдовы по делу *Илашку и другие против Молдовы и России*<sup>4</sup>.

Важно учитывать, что **государство — участник Конвенции несет ответственность за деятельность всех органов государственной власти** (включая даже те, которые формально являются независимыми или автономными; о них будет сказано ниже). То есть государство ответственно за нарушение Конвенции и Протоколов к ней, допущенное любым его органом, будь то орган законодательной, исполнительной или судебной власти<sup>5</sup>.

Следует особо отметить, что *властные органы государства могут признаваться нарушившими права, гарантированные Конвенцией и Протоколами к ней, даже в тех случаях, когда они действовали в соответствии с национальным законодательством*. Это объясняется тем, что при рассмотрении дела в Европейском Суде речь идет о международной ответственности государства<sup>6</sup>. Иными словами, действия властей могут соответствовать национальному законодательству, однако при этом государство будет признано нарушившим Конвенцию и Протоколы к ней, если подобные действия не соответствуют положениям Конвенции.

**Государство — участник Конвенции несет ответственность за деятельность как центральных органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.** В государствах с децентрализованной системой

управления понятие «правительственная организация» распространяется на любые органы власти, которые осуществляют общественно значимые функции. Эта правовая позиция, ставшая прецедентом, была сформулирована еще в решении Европейской Комиссии по правам человека<sup>7</sup>.

Европейский Суд рассматривает органы местного самоуправления как *«правительственные организации»*, за деятельность которых полностью отвечает государство. Это обусловлено тем, что названные организации действуют на основании норм публичного права и осуществляют публичные функции<sup>8</sup>.

При рассмотрении в Европейском Суде жалоб против России неоднократно звучали ссылки на то, что в соответствии с российским законодательством органы местного самоуправления не являются органами государственной власти и вследствие этого государство не может нести ответственность за деятельность органов местного самоуправления и, в частности, не может отвечать по их обязательствам.

Между тем Европейский Суд, руководствуясь сложившейся прецедентной практикой, каждый раз отклоняет подобные доводы властей государства-ответчика<sup>9</sup>. Суд не делает исключения из общего подхода в отношении российских муниципальных органов и предприятий и рассматривает их в качестве «правительственных организаций». Статья 132 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не являются органами государственной власти и в принципе не обладают государственными полномочиями, не может опровергнуть эту позицию. Напротив, Европейский Суд приводит данную норму Конституции РФ в обоснование своего подхода: по его мнению, в соответствии с этой нормой на органы местного самоуправления возлагается задача осуществлять публичные функции.

Наиболее подробно Европейский Суд по правам человека проанализировал правовую природу органов местного самоуправления в Российской Федерации при разбирательстве дела Герасимова против России. В этом деле, аналогично делу *Бурдов против России*<sup>10</sup>, российским судом в пользу заявительницы было вынесено решение против городского Управления социальной защиты населения.

Власти России утверждали, что Управление социальной защиты населения является муниципальным учреждением администрации города. В свою очередь администрация города представляет собой орган местного самоуправления, который в соответствии со статьей 132 Конституции РФ и статьей 31 Бюджетного кодекса РФ обладает свободой в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета. Власти заявили, что Россия не может нести ответственность за неисполнение судебного решения органом местного самоуправления, если не будет установлено, что судебное решение не исполнено ввиду незаконных действий судебных приставов-исполнителей.

Европейский Суд не согласился с указанными доводами, указав, что в соответствии с его прецедентной практикой органы местного самоуправления рассматриваются как «правительственные организации», ответственность за которые несет государство. Кроме того, Суд напомнил, что в международном праве термин «правительственная организация» не сводится только к центральным органам власти<sup>11</sup>. В тех случаях, когда государственная власть децентрализована, данное понятие включает в себя *любой национальный орган власти, осуществляющий общественно значимые функции*<sup>12</sup>.

Практика Европейского Суда свидетельствует о том, что **государство несет ответственность за деятельность всех «правительственных организаций», то есть организаций, осуществляющих общественно значимые функции.**

При этом Европейский Суд может признать «правительственной организацией» даже и частную коммерческую организацию, если эта организация находится под «эффективным контролем» властей. То есть вполне возможны ситуации, когда заявитель обращается в Европейский Суд в связи с нарушением его прав организацией, не являющейся государственной или муниципальной.

Например, в деле Даниленков и другие против России<sup>13</sup> заявители жаловались на действия коммерческой компании. Заявители являлись членами Калининградского отделения Союза докеров России и утверждали, что после проведения забастовки они подверглись притеснению и дискриминации со стороны руководства компании. В обоснование

своей жалобы против государства они указали, что компания, являющаяся их работодателем и осуществляющая управление морским портом, находится под эффективным (реальным) контролем государства. В подтверждение своей позиции они сослались на то, что государство владело акциями компании и назначало должностных лиц в ее руководящий орган. Европейский Суд согласился с данными доводами заявителей.

Как правило, такого рода случаи имеют место, когда деятельность негосударственной, в том числе и коммерческой, организации (например, акционерного общества) фактически контролируется властями, будь то государственные или местные власти. В соответствии с критериями, используемыми Европейским Судом, подобная организация может быть признана находящейся под действительным контролем властей, независимо от того, представляет ли она собой коммерческую компанию в форме акционерного общества или в иной организационно-правовой форме.

Таким образом, жалоба в Европейский Суд *может быть подана на действия или бездействие организации, которая формально является автономной и независимой от официальных властей государства, однако фактически ее деятельность находится под контролем этих властей.*

По общему правилу, **государство — участник Конвенции не может отвечать за нарушение прав, совершенные частным лицом или компанией.** Следовательно, *нет оснований обращаться в Европейский Суд с жалобой на действия, за которые несет ответственность частное лицо или компания*, так как Суд рассматривает только жалобы, касающиеся действий или бездействия «правительственных организаций»<sup>14</sup>.

Вместе с тем Европейский Суд принимает к рассмотрению и жалобы в отношении обстоятельств, за которые государство на основании Конвенции может быть признано ответственным<sup>15</sup>.

Согласно статье 1 Конвенции, на каждое государство — участника Конвенции возложено обязательство не только воздерживаться от совершения действий, нарушающих права и свободы, закрепленные в Конвенции («негативная обязанность»), но и в определенных случаях осуществлять соответствующие действия, направленные на защиту прав,

гарантированных Конвенцией («позитивная обязанность»<sup>16</sup>). При этом позитивные обязанности закреплены не только в разделе I Конвенции, но и в Протоколах к ней (поскольку Конвенция и Протоколы к ней рассматриваются Судом как единое целое).

При обращении к вопросу о позитивных обязанностях государства — участника Конвенции Европейский Суд исходит из того, что в некоторых случаях от властей государства требуется предпринимать определенные меры для того, чтобы обеспечить реализацию прав и свобод, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней. В частности, Европейский Суд считает, что закрепленное в статье I Протокола № 1 право на защиту имущества в некоторых ситуациях требует от государства принятия мер, направленных на защиту имущества даже в случаях, когда речь идет о споре между физическими или юридическими лицами.

Неисполнением позитивной обязанности признается ситуация, когда права одного лица нарушаются другим лицом вследствие того, что властными органами государства необходимые действия не были предприняты или были предприняты несвоевременно. В подобных случаях речь идет именно о **невыполнении позитивных обязанностей со стороны государства-ответчика**<sup>17</sup>.

В частности, заявитель может обратиться в Суд, если, по его мнению, во время судебного разбирательства между ним и иным частным лицом или компанией была нарушена статья 6 Конвенции (например, ввиду чрезмерной длительности судебного разбирательства или исполнения судебного решения<sup>18</sup>).

В качестве еще одной иллюстрации к сказанному можно привести следующий пример. Европейский Суд неоднократно подчеркивал, что статья 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни) не просто обязывает государство не допускать произвольного вмешательства органов власти в личную жизнь. Она также возлагает на государство обязанность принимать меры, направленные на обеспечение уважения личной жизни, даже если речь идет об отношениях частных лиц между собой<sup>19</sup>.

В деле *Фадеева против России* заявительница жаловалась на нарушение в отношении нее статьи 8 Конвенции по причине неиспол-

нения государством своих обязанностей по защите ее частной жизни и жилища от серьезной экологической угрозы, возникшей в результате хозяйственной деятельности предприятия ОАО «Северсталь»<sup>20</sup>.

Европейский Суд отметил, что ОАО «Северсталь» представляет собой частную компанию, которая не находится в собственности государства и не управляется им, поэтому Россия не может считаться прямым виновником посягательства на частную жизнь заявительницы или на ее жилище.

Вместе с тем Суд указал, что ответственность государства в случаях, связанных с окружающей средой, может являться результатом его неспособности регулировать частную промышленность. Ответственность государства в данном случае может возникнуть вследствие неисполнения им своей обязанности принимать соответствующие меры, которые гарантировали бы права заявителя. Как заметил Европейский Суд, в подобных делах его основная задача — оценить, достаточны ли действия государства для предотвращения или прекращения посягательств частных лиц на права заявителя<sup>21</sup>.

По результатам рассмотрения жалобы Европейский Суд пришел к выводу, что российские власти были в состоянии оценить экологическую угрозу и принять адекватные меры, чтобы ее предотвратить или уменьшить. Суд указал, что существуют различные средства обеспечения прав человека, и если государство не сумело принять какие-либо конкретные меры, оно может исполнить свои позитивные обязанности другими способами.

Европейский Суд счел, что российские власти не исполнили свои позитивные обязанности по защите прав заявительницы в соответствии со статьей 8 Конвенции. Он пришел к выводу, что существует достаточная связь между загрязняющими окружающую среду выбросами частной компании и бездействием государства, чтобы вменить в вину последнему невыполнение им позитивных обязанностей в нарушение требований Конвенции.

По общему правилу, **жалоба в Европейский Суд не может подаваться против региональной организации государств.**

Единственным исключением из этого правила в недалеком будущем станет возможность обратиться с жалобой против Европей-

ского союза. После вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции Европейский союз на основании статьи 59 Конвенции сможет стать самостоятельным участником Конвенции, ратифицировав Конвенцию и Протоколы к ней. Следовательно, после этого Европейский союз будет выступать в качестве самостоятельного ответчика в Европейском Суде<sup>22</sup>.

Поводом для обращения в Европейский Суд против Европейского союза могут стать, в частности, действия его официальных органов. Так, например, в деле ООО «Сенатор Лайнс» против 15 государств — членов Европейского союза компания обратилась в Европейский Суд в связи с наложением на нее штрафа Европейской Комиссией<sup>23</sup>.

Помимо действий официальных органов Европейского союза, поводом для обращения в Европейский Суд могут стать предполагаемые нарушения положений статьи 6 Конвенции (гарантирующей право на справедливое судебное разбирательство), допущенные в ходе судебного процесса, проводившегося в Суде Европейских сообществ (далее — Суд ЕС)<sup>24</sup>.

В практике Европейского Суда уже рассматривались жалобы на нарушение статьи 6 Конвенции в ходе судебного разбирательства в Суде ЕС. В частности, в деле АО «Эмеса Шугар» против Нидерландов компания-заявитель жаловалась в Европейский Суд на то, что в ходе разбирательства в Суде ЕС она ходатайствовала перед данным судом о представлении своих письменных замечаний на сделанное в ходе судебного процесса заключение. Однако это ходатайство было отклонено Судом ЕС. В связи с этим компания-заявитель обратилась в Европейский Суд, полагая, что тем самым она была лишена права на справедливое судебное разбирательство. Однако Европейский Суд решил, что государство-ответчик не может нести ответственность по заявленной жалобе о нарушении требований Конвенции, поскольку нарушение касается акта Суда ЕС<sup>25</sup>.

Таким образом, изложенные в настоящей статье положения свидетельствуют о значительно более широком спектре случаев ответственности государства (за допущенные им нарушения прав, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней), нежели сегодня принято считать. Согласно precedent-

ной практике Европейского Суда, государство — участник Конвенции несет ответственность за действия не только федеральных органов государственной власти (на что обычно делается упор в литературе), но и иных государственных и муниципальных органов, а в некоторых случаях — и за деятельность коммерческих организаций и иных лиц, приводящую к нарушению прав частного лица.

*Дмитрий Афанасьев — специалист-эксперт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, магистр частного права. Марина Рожкова — консультант Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации, научный консультант юридической фирмы «Magisters», кандидат юридических наук.*

<sup>1</sup> Application no. 61651/00, Rusatommet Ltd. v. Russia, Judgment of 14 June 2005 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 1.

<sup>2</sup> Исключение из общего правила составляют бывшие колонии государств — участников Конвенции, обычно именуемые «заморскими странами и территориями». Государства-участники несут ответственность за нарушения на этих территориях, только если они специального заявили об этом.

<sup>3</sup> Application no. 71503/01, Assanidze v. Georgia, Judgment of 8 April 2004 [GC].

<sup>4</sup> Application no. 48787/99, Ilascu and Others v. Moldova and Russia, Judgment of 8 July 2004 [GC]. Para. 331.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Рожкова М. А., Афанасьев Д. В. Комментарий к информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1999 года № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» // Практика рассмотрения коммерческих споров: Анализ и комментарии постановлений Пленума и обзоров Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Вып. 5 / Рук. проекта Л. А. Новоселова, М. А. Рожкова; Исследовательский Центр частного права. М.: Статут, 2008.

<sup>6</sup> См.: Application no. 21915/93, Lukanov v. Bulgaria, Judgment of 20 March 1997. Para. 40; Ар-

- plication no. 5140/02, Fedotov v. Russia, Judgment of 25 October 2005. Para. 75.
- <sup>7</sup> См.: Application no. 15090/89, Ayuntamiento de X. v. Spain, European Commission of Human Rights Decision of 7 January 1991 as to the admissibility.
- <sup>8</sup> См.: Application no. 45129/98, The Municipal Section of Antilly v. France, Decision of 23 March 2001 as to the admissibility; Application no. 41877/98, The Province of Bari, Sorrentino and Messeni Nemagna v. Italy, Decision of 23 March 2001 as to the admissibility; Application no. 55346/00, Ayuntamiento de Mula v. Spain, Decision of 1 February 2001 as to the admissibility; Application no. 13252/87, Rothenthurm Commune v. Switzerland, European Commission of Human Rights Decision of 14 December 1988 as to the admissibility.
- <sup>9</sup> См.: Application no. 24669/02, Gerasimova v. Russia, Decision of 16 September 2004 as to the admissibility; Application no. 34687/02, Yavorivskaya v. Russia, Judgment of 21 July 2005. Para. 25; Application no. 7363/04, Mikryukov v. Russia, Judgment of 8 December 2005. Para. 21; Application no. 35259/04, Kuksa v. Russia, Judgment of 15 June 2006. Para. 20.
- <sup>10</sup> Application no. 59498/00, Burdov v. Russia, Judgment of 7 May 2002.
- <sup>11</sup> См.: Application no. 56848/00, Zhovner v. Ukraine, Judgment of 29 June 2004; Application no. 56849/00, Piven v. Ukraine, Judgment of 29 June 2004.
- <sup>12</sup> О нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней со стороны органов местного самоуправления и субъектов федерации см. также: Application no. 2047/03, Sharovalova v. Russia, Judgment of 5 October 2006; Application no. 40250/02, Belyatskaya v. Russia, Judgment of 27 July 2006; Application no. 67051/01, Zasurtsev v. Russia, Judgment of 25 April 2006; Application no. 55723/00, Fadeyeva v. Russia, Judgment of 9 June 2005.
- <sup>13</sup> Application no. 67336/01, Danilenkov and Others v. Russia, Decision of 19 October 2004 as to the admissibility. См. также: Application no. 69315/01, Sukhorubchenko v. Russia, Judgment of 10 February 2005. Para. 64.
- <sup>14</sup> См.: Application no. 47033/99, Tumilovich v. Russia, Decision of 22 June 1999 as to the admissibility; Application no. 69315/01, Sukhorubchenko v. Russia, Judgment of 10 February 2005.
- <sup>15</sup> См.: Application no. 47033/99, Tumilovich v. Russia, Decision of 22 June 1999 as to the admissibility.
- <sup>16</sup> Подробнее о позитивных обязанностях см.: Applications nos. 52562/99, 52620/99, Sørensen and Rasmussen v. Denmark, Judgment of 11 January 2006 [GC]; Application no. 73316/01, Siliadin v. France, Judgment of 26 July 2005.
- <sup>17</sup> См.: Application no. 48553/99, Sovtransavto Holding v. Ukraine, Judgment of 25 July 2002. Para. 96; Application no. 6833/74, Marckx v. Belgium, Judgment of 13 June 1979.
- <sup>18</sup> См., например: Application no. 55520/00, Baburin v. Russia, Judgment of 24 March 2005.
- <sup>19</sup> См.: Applications nos. 36812/97, 40104/98, Sylvester v. Austria, Judgment of 24 April 2003; Application no. 39393/98, M. G. v. the United Kingdom, Judgment of 24 September 2002.
- <sup>20</sup> См.: Application no. 55723/00, Fadeyeva v. Russia, Judgment of 9 June 2005.
- <sup>21</sup> См.: Application no. 36022/97, Hatton and Others v. the United Kingdom, Judgment of 8 July 2003 [GC].
- <sup>22</sup> См. п. 2. ст. I-9 Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, который еще не вступил в силу. В соответствии с данной нормой Европейский союз присоединяется к Конвенции, а основные права, как они гарантированы Конвенцией, входят в состав права Европейского союза в качестве его основных принципов.
- <sup>23</sup> См.: Application no. 56672/00, Senator Lines GmbH v. 15 states of European Union, Decision of 10 March 2004 [GC] as to the admissibility.
- <sup>24</sup> Суд Европейских сообществ находится в Люксембурге и рассматривает вопросы, касающиеся права Европейского союза.
- <sup>25</sup> См.: Application no. 62023/00, Emesa Sugar N. V. v. the Netherlands, Decision of 13 January 2005, Decision as to the admissibility.