



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД
АУТЕНТИЧНЫЙ ТЕКСТ РАЗМЕЩЕН НА САЙТЕ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
www.echr.coe.int
В РАЗДЕЛЕ HUDOC

ТРЕТЬЯ СЕКЦИЯ

ДЕЛО «НЕСТЕРЕНКО И ГАЙДУКОВ ПРОТИВ РОССИИ»

(Жалобы №№ 20199/14 и 20655/14)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

СТРАСБУРГ

вынесено: 24 октября 2017 года
вступило в силу: 24 января 2018 года

Настоящее постановление вступило в силу в порядке, установленном в пункте 2 статьи 44 Конвенции. Может быть подвергнуто редакционной правке.

По делу «Нестеренко и Гайдуков против России»,

Европейский Суд по правам человека (Третья секция), заседая Палатой, в состав которой вошли:

Хелена Йедерблом, *Председатель*,

Бранко Любарда,

Луис Лопес Гуэрра,

Хелен Келлер,

Дмитрий Дедов,

Пере Пастор Виланова,

Алина Полачкова, *судьи*,

и Стефен Филлипс, Секретарь секции,

проведя 3 октября 2017 года заседание за закрытыми дверями,

вынес следующее постановление, утвержденное в указанную дату:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано двумя жалобами (№ 20199/14 и 20655/14), поданными в Европейский Суд против Российской Федерации двумя гражданами Российской Федерации Нестеренко Константином Ивановичем и Гайдуковым Геннадием Николаевичем (далее — «заявители») 19 февраля 2014 года на основании статьи 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — «Конвенция»).

2. Интересы Властей Российской Федерации (далее — «Власти») представлял Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместитель Министра юстиции Российской Федерации Г.О. Матюшкин, а затем его преемник М.Л. Гальперин.

3. Заявители обжаловали отказ судебных инстанций от рассмотрения их требований, который, по мнению заявителей, являлся нарушением их права на доступ к суду.

4. 2 февраля 2016 года жалобы были коммуницированы Властям.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

5. Заявители, 1973 и 1965 года рождения соответственно, проживают в г. Тихорецке (Краснодарский край).

6. Оба заявителя являются военнослужащими. Работодатель (Министерство обороны) предоставил заявителям квартиры на основании договора социального найма.

7. С целью приватизации данных квартир заявители обратились в Федеральное государственное учреждение «Южное региональное управление жилищного обеспечения» (далее — «ФГУ») — публичное предприятие, уполномоченное собственником (т.е. Министерством обороны) на заключение договоров «социального найма». Согласно ответу ФГУ, данное предприятие не осуществляло полномочий собственника в вопросах приватизации. Оно также сослалось, с одной стороны, на отсутствие в законодательстве положений, регулирующих условия приватизации, а также, с другой стороны, на возможность признания права собственности в судебном порядке.

8. Заявители обратились с соответствующими требованиями в адрес Министерства обороны. Письмом от 29 января 2013 года Министерство разъяснило, что положения законодательства, регулирующие условия приватизации, находились на стадии проработки, а также что заявители имели право на обращение в суд с иском о признании права собственности.

9. Заявители обратились в Тихорецкий городской суд Краснодарского края с иском к Министерству обороны, ФГУ и администрации г. Тихорецка о признании права собственности на спорные квартиры.

10. Судебными определениями, не разрешающими дело по существу, от 24 июля 2013 года заявления были оставлены судом без рассмотрения на основании статьи 222 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с несоблюдением заявителями досудебного порядка урегулирования спора. Суд сослался на ответ Министерства (собственника спорных квартир) о том, что в связи с отсутствием соответствующего административного регламента приватизация квартир временно представляется невозможной. Он также подчеркнул, что в целях приватизации законодательство требовало действовать в административном порядке и только в случае отклонения досудебного требования обращаться в суд с соответствующим иском. На этом основании суд пришел к выводу о том, что поскольку министерство в строгом смысле слова не отклоняло требования заявителей о приватизации, то заявителями не был соблюден обязательный досудебный порядок урегулирования спора.

11. Заявители обжаловали данные определения. Оспаривая выводы суда, они полагали, что ответ Министерства обороны следует рассматривать именно как отклонение досудебного требования о приватизации, в связи с чем они имели право на предъявление соответствующего иска в суд. Заявители также отметили, что городской суд не привел какой-либо ссылки на норму права, в силу которой соблюдение досудебного порядка является обязательным условием для обращения в суд.

12. Апелляционным определением от 5 сентября 2013 года Краснодарский краевой суд оставил данные определения без изменения.

II. ПРИМЕНИМОЕ НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

13. Закон РФ от 4 июля 1991 года «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в редакции от 20 мая 2002 года предусматривал, что решение вопроса о приватизации жилых помещений должно приниматься по заявлениям граждан в двухмесячный срок со дня подачи документов (пункт 1 статьи 8 Закона). В случае нарушения прав гражданина при решении вопросов приватизации жилых помещений он вправе обратиться в суд (пункт 3 статьи 8 Закона).

14. В соответствии с пунктом 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 года «О некоторых вопросах применения судами закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», гражданам не может быть отказано в приватизации занимаемых ими жилых помещений на предусмотренных этим Законом условиях, если они обратились с таким требованием.

15. Согласно абзацу 2 статьи 222 Гражданского процессуального кодекса РФ, суд оставляет заявление без рассмотрения в случае, если истцом не соблюден установленный федеральным законом для данной категории дел досудебный порядок урегулирования спора.

16. В соответствии с частью 2 статьи 223 указанного кодекса, после устранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без рассмотрения, заинтересованное лицо вправе вновь обратиться в суд с заявлением в общем порядке.

ПРАВО

I. ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ ЖАЛОБ

17. Учитывая сходство жалоб в отношении фактов и поднимаемых ими вопросов правового характера, Суд считает необходимым объединить их в соответствии с пунктом 1 Правила 42 Регламента Суда.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ

18. По мнению заявителей, предъявленные ими требования так и не были рассмотрены по существу, что свидетельствует о нарушении их права на доступ к суду, предусмотренного пунктом 1 статьи 6 Конвенции. Указанная статья в части, имеющей отношение к обстоятельствам настоящего дела, гласит:

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях (...) имеет право на справедливое (...) разбирательство дела (...) судом»

А. Доводы сторон

19. Власти оспорили доводы заявителей, сославшись на два основания для признания поданных ими жалоб неприемлемыми. В своих первоначальных замечаниях Власти просили Суд признать данные жалобы явно необоснованными. По их мнению, в соответствии с требованиями действующего законодательства, главным образом в сфере приватизации, решение вопроса о приватизации жилых помещений должно приниматься в двухмесячный срок со дня подачи документов. Обязательным условием для обращения в суд является отклонение соответствующего требования. Применительно к обстоятельствам настоящего дела, уполномоченные органы не отклоняли (*в строгом смысле этого слова*) требования заявителей, в связи с чем заявители не имели права на обращение в суд. Кроме того, со ссылкой на статью 223 Гражданского процессуального кодекса (см. пункт 16 выше), Власти отметили, что заявители не лишены возможности повторного обращения в суд после устранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без рассмотрения. Наконец, Власти также посчитали обстоятельства настоящего дела аналогичными обстоятельствам дела «Момчиловичи против Хорватии» (см. постановление Европейского Суда от 26 марта 2015 года по делу «Момчиловичи против Хорватии» (*Momčilović c. Croatie*) (жалоба № 11239/11, пункты 17, 52 и 56) из которого следовало, что требование соблюдения административного порядка урегулирования спора до обращения в суд соответствовало положениям пункта 1 статьи 6 Конвенции. Таким образом, Власти сослались на наличие у заявителей права повторного обращения в суд.

20. Власти также добавили, что до принятия Министерством обороны административного регламента о порядке и условиях приватизации, приватизация могла осуществляться в судебном порядке.

21. В своих дополнительных замечаниях Власти просили Суд признать жалобу неприемлемой как несовместимой *ratione materiae* с положениями Конвенции. Со ссылкой на решение Европейского Суда от 8 января 2009 года по делу «Мельник против России» (*Melnik c. Russie*), жалоба № 2062/03; решение Европейского Суда от 28 января 2014 года по делу «Патринжей против Румынии» (*Pătrînjei c. Roumanie*), жалоба № 54950/07; а также постановление Европейского Суда от 4 января 2013 года по делу «Балакин против России» (*Balakin c. Russie*), жалоба № 21788/06; постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роше против Соединенного Королевства» (*Roche c. Royaume-Uni*), жалоба № 32555/96, ЕСПЧ 2005-X, Власти подчеркнули, что по данному делу отсутствует судебный спор по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции. В связи с этим они отметили, что заявители проживают в квартирах на основании договоров «социального найма» и могут далее беспрепятственно проживать там вплоть до принятия административного регламента, закрепляющего гарантированное на законодательном уровне право на приватизацию жилья.

22. Заявители подчеркнули, что национальные органы власти предоставили противоречивые ответы на их обращения, которые поставили их в ситуацию «замкнутого круга». По мнению заявителей, в отсутствие соответствующего регламента поданные ими заявления о приватизации квартир так и не были рассмотрены по существу, а администрация рекомендовала им обратиться в суд; в свою очередь, поданные заявителями иски были оставлены судом без рассмотрения в связи с несоблюдением досудебного порядка.

В. Оценка Суда*1. О приемлемости жалобы*

23. Суд останавливается на вопросе о том, существует ли в данном деле спор о «гражданских правах и обязанностях», находящихся под защитой пункта 1 статьи 6 Конвенции.

24. Суд напоминает, что в соответствии с устоявшейся прецедентной практикой, пункт 1 статьи 6 Конвенции сам по себе не является гарантией какого-либо конкретного материально-правового содержания «гражданских прав и обязанностей» в правовой системе Договаривающихся Государств и распространяется лишь на споры о «гражданских правах и обязанностях», которые можно разумно считать признанными в национальном праве (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фогарти против Соединенного Королевства» (*Fogarty c. Royaume-Uni*), жалоба № 37112/97, пункт 24, ЕСПЧ 2001-XI (извлечения), постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Z. и другие против Соединенного Королевства» (*Z. et autres c. Royaume-Uni*), жалоба № 29392/95, ЕСПЧ 2001, пункт 87; а также постановление Большой Палаты Европейского Суда от 14 сентября 2017 года по делу «Кароли Наги против Венгрии» (*Károly Nagy c. Hongrie*), жалоба № 56665/09, пункт 60). Европейский Суд не может создать путем толкования пункта 1 статьи 6 Конвенции материальное право, которое не имеет правового основания в соответствующем государстве (см. упоминавшееся ранее постановление по делу «Роше против Соединенного Королевства», пункты 116-117). При оценке вопроса о том, существует ли определенное гражданское «право», следует в первую очередь ориентироваться на положения соответствующего национального законодательства и их толкование национальными судами (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Италии» (*Markovic et autres c. Italie*), жалоба № 1398/03, пункт 95, ЕСПЧ 2006-XIV; постановление Большой Палаты Европейского Суда от 19 сентября 2017 года по делу «Регнер против Чешской Республики» (*Regner c. République tchèque*), жалоба № 35289/11, пункт 100).

25. Применительно к обстоятельствам настоящего дела, Суд отмечает, что ни в ходе разбирательства на национальном уровне, ни при рассмотрении дела в Суде национальные органы власти не оспаривали наличие у заявителей права на приватизацию предоставленных им квартир (см. пункты 7, 10 и 19 выше). Напротив, органы государственной власти систематически указывали на то, что такая приватизация была невозможной исключительно по техническим причинам, а именно в связи с отсутствием соответствующего административного регламента (находившегося на тот момент времени на стадии разработки). В этом и заключается отличие обстоятельств настоящего дела от обстоятельств упоминавшегося ранее дела «Мельник против России», где жилье заявителя было исключено из перечня видов имущества, подлежащего приватизации. Кроме того, Власти также признают наличие у заявителей права повторного обращения в Суд с теми же требованиями после соблюдения досудебного порядка урегулирования спора (см. пункт 19 выше). На этом основании Суд приходит к выводу о наличии права материально-правового характера в правовой системе государства-ответчика.

26. Рассматривая возражения Властей относительно отсутствия судебного спора между сторонами (см. пункт 21 выше), Суд, в отличие от Властей, полагает, что обстоятельства настоящего дела свидетельствуют о наличии явных разногласий между заявителями и ответчиком, то есть собственником жилых помещений, по вопросам приватизации. Действительно, несмотря на отсутствие в ответе собственника имущества соответствующего прямого указания, такой ответ, тем не менее, может рассматриваться в качестве отказа от удовлетворения требования о приватизации (см. пункт 10 выше).

27. Следовательно, Суд отклонил предварительное возражение Властей и принял решение о применимости статьи 6 Конвенции.

28. Установив, что данные жалобы не являются явно необоснованными в значении подпункта «а» пункта 3 статьи 35 Конвенции и не являются неприемлемыми по другим причинам, Суд объявил их приемлемыми.

2. Существо жалобы

29. Суд напоминает, что право на справедливое судебное разбирательство, гарантируемое пунктом 1 статьи 6 Конвенции, должно толковаться в свете принципа верховенства права, который предполагает наличие эффективного средства правовой защиты гражданских прав (см. постановление Европейского Суда по делу «Белеш и другие против Чешской Республики» (*Běleš et autres c. République tchèque*), жалоба № 47273/99, пункт 49, ЕСПЧ 2002-IX). Каждый участник судебного процесса обладает правом на то, чтобы суд знал о любом споре, относящемся к его гражданским правам и обязанностям. Именно таким образом пункт 1 статьи 6 Конвенции закрепляет «право на суд», в рамках которого право на доступ к суду, а именно, право на обращение в суд по вопросам, касающимся защиты гражданских прав, является только одним из аспектов (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудак против Литвы» (*Cudak c. Lituanie*), жалоба № 15869/02, пункт 54, ЕСПЧ 2010; постановление Европейского Суда от 21 февраля 1975 года по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (*Golder c. Royaume-Uni*), пункт 36, серия А № 18). Вместе с тем, право на доступ к суду, признанное пунктом 1 статьи 6 Конвенции, не является абсолютным: оно имеет некоторые допустимые ограничения. Договаривающиеся государства обладают в данном вопросе определенной свободой усмотрения. С другой стороны, Суд обязан проверить, чтобы примененные ограничения не умаляли доступ заинтересованного лица к суду в такой мере, в которой они могли бы рассматриваться как посягательство на саму суть этого права. Кроме того, подобное ограничение права на доступ к Суду совместимо с положениями пункта 1 статьи 6 Конвенции только в том случае, если оно преследует законную цель, а также при условии, что эта цель соразмерна применяемым средствам (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Дулими и «Монтана менеджмент Инк.» против Швейцарии» (*Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*), жалоба № 5809/08, пункт 129, ЕСПЧ 2016).

30. Применительно к обстоятельствам настоящего дела, Суд полагает, что обязательство по соблюдению досудебного порядка урегулирования спора, безусловно, является ограничением права на доступ к суду; таким образом, Суду следует рассмотреть вопрос о том, носило ли такое ограничение характер посягательства на саму суть этого права (см. упоминавшееся ранее постановление по делу «Момчиловичи против Хорватии», пункт 45).

31. Суд напоминает, что Власти не представили комментариев относительно наличия каких-либо законных целей для принятия оспариваемых судебных постановлений. Вместе с тем, учитывая их ссылку на постановление по делу «Момчиловичи против Хорватии», Суд полагает, что они косвенно заявляют о тех же целях, о которых шла речь в этом постановлении, а именно о цели надлежащего отправления правосудия и, в частности, об освобождении судов от тех жалоб, которые могут быть урегулированы в досудебном порядке (там же, пункт 46).

32. Суд отмечает, что стороны по настоящему делу так и не пришли к единому мнению о том, был ли заявителями соблюден досудебный порядок урегулирования споров. Власти ссылаются на неисполнение заявителями данной обязанности в связи с тем, что ответ администрации не содержит явного отказа от удовлетворения их заявления. Заявители же, напротив, рассматривают его как отказ от исполнения их требований в связи с отсутствием положительного ответа.

33. Суд полагает, что в отсутствие конкретного административного регламента, заявители действовали добросовестно, направили досудебную претензию в адрес уполномоченного, по их мнению, административного органа, и лишь после получения отрицательного ответа обратились в суд, следуя при этом рекомендации самой администрации (см. пункт 8 выше).

34. Суд полагает, что в конкретных обстоятельствах настоящего дела реакция национальных судебных инстанций (см. пункты 10 и 12 выше),- заключающаяся в

требовании предоставить отрицательный ответ, притом в конкретной форме, ставит право на доступ к суду в зависимость от обстоятельств, абсолютно не зависящих от воли самих заявителей. С этой точки зрения упоминаемая Властями возможность повторного обращения в суд с теми же требованиями после явного отклонения досудебной претензии возлагает на заявителей риск повторного оставления иска без рассмотрения по тем же основаниям (для сравнения, см., *в противоположность*, упоминавшееся ранее постановление по делу «Момчиловичи против Хорватии», пункт 50, где заявители отозвали свой первый иск и обратились со вторым иском в суд лишь через семь лет после этого, а именно после введения в действие нового гражданско-процессуального кодекса. В деле «Момчиловичи против Хорватии» Суд не усмотрел какой-либо взаимосвязи между первым и вторым иском и, соответственно, пришел к выводу о необходимости повторного соблюдения заявителями досудебного порядка урегулирования спора).

35. Применительно к обстоятельствам настоящего дела, Суд полагает, что отказ суда от рассмотрения исков о приватизации не был соразмерен преследуемой цели, заключающейся в обеспечении правовой определенности и надлежащего отправления правосудия. Таким образом, по данному делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции с точки зрения права заявителей на доступ к суду.

III. О ПРИМЕНЕНИИ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

36. Согласно статье 41 Конвенции,

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне»

A. Ущерб

37. Заявители потребовали присудить им следующие суммы в качестве компенсации материального ущерба: 21 688 евро — Нестеренко К.И. и 23 240 евро — Гайдукову Г.Н. Заявители указали, что данные суммы соответствуют стоимости квартир, которые они вне всяких сомнений получили бы в результате приватизации при отсутствии нарушения статьи 6 Конвенции.

38. Заявители также потребовали присудить каждому из них по 3 000 евро в качестве компенсации морального вреда.

39. Власти сослались на отсутствие какой-либо взаимосвязи между материальным ущербом, который якобы был причинен заявителям, и предполагаемым нарушением положений Конвенции. Рассматривая вопрос о размере компенсации морального вреда, Власти посчитали заявленные к взысканию суммы чрезмерными и необоснованными.

40. Суд напоминает, что он пришел к выводу о допущенном по настоящему делу нарушении пункта 1 статьи 6 Конвенции в связи с отсутствием у заявителей доступа к суду. Что же касается заявленного к взысканию материального ущерба, Суд не вправе делать какие-либо предположения о том, какое решение было бы вынесено национальными судебными органами в случае рассмотрения требований заявителей по существу. Соответственно, Суд отклоняет требования заявителей о компенсации материального ущерба.

41. Вместе с тем, Суд полагает, что заявители испытали чувство разочарования и несправедливости, которое не может быть устранено путем простого установления факта нарушения Конвенции. Несмотря на это, Суд полагает заявленные к взысканию суммы чрезмерными. Учитывая представленные в его распоряжение материалы дела, Суд считает целесообразным присудить каждому заявителю 2 500 евро в качестве компенсации морального вреда.

В. Судебные издержки и расходы

42. Нестеренко К.И. потребовал взыскать в его пользу 724,14 евро, в том числе 264,59 евро в счет оплаты расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела в национальных судебных инстанциях, и 459,55 в счет оплаты расходов, понесенных в связи с необходимостью подготовки жалобы в Суд. Гайдуков Г.Н. потребовал взыскать в его пользу 851,83 евро, в том числе 642,95 евро в счет оплаты расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела в национальных судебных инстанциях, и 208,88 в счет оплаты расходов, понесенных в связи с необходимостью подготовки жалобы в Суд.

43. Власти сослались на отсутствие оснований для компенсации Нестеренко К.И. расходов, связанных с рассмотрением дела в национальных судебных инстанциях. В свою очередь, денежные суммы, заявленные к взысканию Гайдуковым Г.Н., не связаны с договором на оказание юридических услуг, копия которого представлена в материалах дела. Власти также обратили внимание на то, что заявители упомянули двух лиц в качестве своих представителей в Суде, однако так и не представили каких-либо доверенностей в подтверждение их полномочий. Наконец, Власти также подчеркнули, что заявители представили в материалах дела не оригиналы, а незаверенные переводы договоров на оказание юридических услуг с расписками о получении денежных средств. В связи с этим они посчитали необходимым отклонить требования заявителей о взыскании судебных издержек и расходов как необоснованные.

44. В соответствии с практикой Суда заявитель может получить возмещение своих расходов и издержек только в той мере, в которой был установлен их реальный объем, необходимость и обоснованность. Из представленных заявителями документов не следует, что лица, указанные в соответствующих договорах, представляли их интересы при рассмотрении дела в национальных судебных инстанциях или в Суде. Представленные в Суд формуляры жалоб и замечания были подготовлены и подписаны самими заявителями, а не их представителями. Учитывая представленные в его распоряжение документы и прецедентную практику, Суд отклоняет требования заявителей о взыскании судебных издержек и расходов.

НА ЭТИХ ОСНОВАНИЯХ, СУД ЕДИНОГЛАСНО:

1. *решил* объединить жалобы № 20199/14 и 20655/14 в одно производство;
2. *признал* жалобы приемлемыми;
3. *постановил*, что по данному делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции;
4. *постановил*, что в течение трех месяцев со дня вступления постановления в силу в соответствии с пунктом 2 статьи 44 Конвенции Государство-ответчик обязано выплатить каждому заявителю 2 500 евро (две тысячи пятьсот евро) в качестве компенсации морального вреда в пересчете на национальную валюту Государства-ответчика по курсу, действующему на дату платежа, плюс любой налог, который может быть начислен на эту сумму;
5. *отклонил* остальные требования относительно справедливой компенсации.

Совершено на французском языке, письменное уведомление о постановлении направлено 24 октября 2017 года, в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 77 Регламента Суда.

Стефен Филлипс
Секретарь

Хелена Йедерблом
Председатель