

**В Автономную некоммерческую организацию
«Центр защиты жилья и жилищных прав»**

**от Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»**

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35
факс: (495) 608-69-15
эл. почта: info@mail-ilpp.ru
<http://www.ilpp.ru>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по запросу Автономной некоммерческой организации «Центр защиты жилья и жилищных прав» в связи с исполнением Российской Федерацией постановлений Европейского Суда по правам человека от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева против России» и от 29 января 2015 года по делу «Столярова против России» в части принятия мер общего характера

I. Введение

1. Настоящее заключение подготовлено Автономной некоммерческой организацией «Институт права и публичной политики» (*далее* – Институт) на основании запроса Автономной некоммерческой организации «Центр защиты жилья и жилищных прав» (*далее* – Центр) от 1 ноября 2016 года № 77. В запросе Центра содержится адресованная Институту просьба сформулировать свою позицию по следующим вопросам:
 - 1) Какие стандарты сформулировал Европейский Суд по правам человека (*далее* – Европейский Суд) в области защиты прав граждан – добросовестных приобретателей жилых помещений?
 - 2) Соответствуют ли нормы Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» стандартам в области защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений, выработанным Европейским Судом?
 - 3) Какова концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)», разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации, и соответствует ли она выработанным Европейским Судом стандартам в области защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений?

- 4) Какие меры со стороны властей Российской Федерации наиболее соответствовали бы целям предотвращения в будущем нарушений, установленных Европейским Судом в делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России» (жалоба № 7097/10) и «Столярова (*Stolyarova*) против России» (жалоба № 15711/13)?
2. Для исследования и анализа Центр представил в Институт проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)», разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации (не внесен в Государственную Думу по состоянию на 30 ноября 2016 года).
3. Предметом настоящего заключения является правовой анализ подходов Европейского Суда к вопросам защиты прав добросовестных приобретателей недвижимого имущества, выбывшего из владения публичного собственника, и мер, принятых и планируемых к принятию Правительством Российской Федерации во исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева (*Gladysheva*) против России» (жалоба № 7097/10) и от 29 января 2015 года по делу «Столярова (*Stolyarova*) против России» (жалоба № 15711/13). Заключение структурировано на основании вопросов, поставленных Центром.

II. Правовые позиции Европейского Суда в области защиты прав граждан – добросовестных приобретателей жилых помещений

4. Практика Европейского Суда в отношении защиты прав граждан-добросовестных приобретателей жилых помещений складывается на основании толкования статьи 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* – Европейская Конвенция, Конвенция) и статьи 8 Конвенции, закрепляющих, в частности, право на уважение имущества и право на уважение жилища соответственно. Европейский Суд в своих постановлениях неоднократно устанавливал нарушение указанных положений Конвенции со стороны Российской Федерации в связи с истребованием жилых помещений из владения частных лиц и их последующим выселением в случае, когда такие жилые помещения ранее находились в государственной или муниципальной собственности и были из нее ввиду неправомерных действий третьих лиц.
5. На сегодняшний день по вопросу защиты прав указанной категории граждан Европейский Суд вынес восемь постановлений в отношении Российской Федерации по жалобам девятнадцати российских граждан (Постановления от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева (*Gladysheva*) против России» (жалоба № 7097/10)¹, от 29 января 2015 года по делу «Столярова (*Stolyarova*) против России» (жалоба

¹ Постановление от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева (*Gladysheva*) против России» (жалоба № 7097/10). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107713>.

№ 15711/13)², от 13 сентября 2016 года по делу «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России» (жалоба № 75737/13)³, от 13 сентября 2016 года по делу «Кириллова (*Kirillova*) против России» (жалоба № 50775/13)⁴, от 4 октября 2016 года по делу «Анна Попова (*Anna Popova*) против России» (жалоба № 59391/12)⁵, от 17 ноября 2016 года по делу «Аленцева (*Alentseva*) против России» (жалоба № 31788/06)⁶, от 17 ноября 2016 года по делу «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России» (жалобы № 47724/07, 58677/11, 2920/13, 3127/13 и 15320/13)⁷, от 17 ноября 2016 года по делу «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России» (жалоба № 63508/11)⁸.

Данные постановления касаются различных ситуаций прекращения права собственности приобретателей жилых помещений как с точки зрения фактических обстоятельств выбытия указанных помещений из публичной собственности, так и с точки зрения имевших место в делах заявителей последствий прекращения их прав в отношении приобретенного ими имущества. Ниже сложившиеся в делах заявителей ситуации в части событий, предшествовавших изъятию жилых помещений, хода и результатов судебных разбирательств будут рассмотрены последовательно по каждому делу, а также будут выявлены общие характеристики имевших место обстоятельств.

-
- ² Постановление от 29 января 2015 года по делу «Столярова (*Stolyarova*) против России» (жалоба № 15711/13). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150675>.
- ³ Постановление от 13 сентября 2016 года по делу «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России» (жалоба № 75737/13). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166685>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.
- ⁴ Постановление от 13 сентября 2016 года по делу «Кириллова (*Kirillova*) против России» (жалоба № 50775/13). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166684>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.
- ⁵ Постановление от 4 октября 2016 года по делу «Анна Попова (*Anna Popova*) против России» (жалоба № 59391/12) URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166933>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.
- ⁶ Постановление от 17 ноября 2016 года по делу «Аленцева (*Alentseva*) против России» (жалоба № 31788/06). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168700>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.
- ⁷ Постановление от 17 ноября 2016 года по делу «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России» (жалобы № 47724/07, 58677/11, 2920/13, 3127/13 и 15320/13) URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168701>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.
- ⁸ Постановление от 17 ноября 2016 года по делу «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России» (жалоба № 63508/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168704>. На момент подготовки настоящего заключения Постановление не вступило в силу.

А. Фактические обстоятельства дел заявителей

6. В деле «Гладышева (*Gladysheva*) против России» истребованная у заявительницы квартира ранее находилась в государственной собственности города Москвы и выбыла из нее в результате приватизации, совершенной с нарушением закона. Так, 10 сентября 2004 года спорная квартира была предоставлена гражданину по договору социального найма, и он въехал в квартиру. 19 ноября 2004 года в квартире была зарегистрирована супруга данного гражданина, представившая для совершения необходимых регистрационных действий свидетельство о заключении брака от 15 октября 2004 года и нотариально заверенное заявление своего супруга. 19 декабря 2004 года наниматель квартиры был найден мертвым, и 30 марта 2005 года Департамент жилищной политики и жилищного фонда г.Москвы (*далее* – Департамент жилищной политики) передал спорное жилое помещение оставшейся проживать в квартире супруге погибшего квартиросъемщика в порядке приватизации. Переход права собственности был зарегистрирован Главным управлением Федеральной регистрационной службы по г.Москве путем внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним⁹. Впоследствии квартира была продана новому владельцу, который, в свою очередь, 28 сентября 2005 года заключил с заявительницей договор купли-продажи данной квартиры. В обоих случаях переход права собственности был зарегистрирован в установленном законом порядке¹⁰. После получения из правоохранительных органов информации о предположительно имевшем месте мошенничестве при приватизации квартиры Департамент жилищной политики подал иск к заявительнице. Результатом судебного разбирательства по делу С.М.Гладышевой стало признание ее добросовестным приобретателем, прекращение ее права собственности на имущество без выплаты какой-либо компенсации с указанием на возможность взыскания понесенных убытков с лица, у которого заявительница ранее приобрела данную квартиру¹¹.
7. В деле «Столярова (*Stolyarova*) против России» квартира заявительницы была истребована у нее в связи выбытием квартиры из владения публичного собственника помимо его воли в результате имевших ранее место мошеннических действий третьих лиц при обмене квартиры после смерти нанимателя, занимавшего квартиру по договору социального найма, и ее последующей приватизации третьей стороной¹². В результате проведения проверки правоохранительными органами 25 января 2005 года был наложен «информационный запрет» на совершение операций по регистрации сделок в отношении спорной квартиры. Тем не менее 17 марта 2005 года владелец квартиры заключил с заявительницей договор купли-продажи. При этом по его просьбе 17 мая 2005 года «информационный запрет» в отношении квартиры был отменен, и 18 мая 2005 года право собственности заявительницы на квартиру было

⁹ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 7–11.

¹⁰ Там же, § 13–15.

¹¹ Там же, § 31–32.

¹² «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 7–13, 24.

зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹³. 25 мая 2009 года Департамент жилищной политики подал иск к заявительнице о прекращении ее права собственности и выселении. В ходе судебного разбирательства право собственности заявительницы на квартиру было прекращено, при этом важно отметить, что И.П.Столярова не была признана судами добросовестным приобретателем, так как, по их мнению, она знала или должна была знать о существовании «информационного запрета», наложенного на квартиру¹⁴. При этом, несмотря на то что на момент рассмотрения дела Европейским Судом и вынесения им решений по делам С.М.Гладышевой и И.П.Столяровой заявительницы фактически не были выселены¹⁵, решениями национальных судов не подтверждалось их право на продолжение проживания в спорных квартирах.

8. В деле «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России» Европейский Суд установил, что приобретенная заявителем квартира находилась в собственности города Москвы, и в течение длительного времени находилась в пользовании частного лица по договору социального найма. После смерти данного лица в 2003 году имела место незаконная приватизация данной квартиры; переход права собственности был зарегистрирован в установленном законом порядке Московским городским комитетом по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹⁶. В рамках расследования уголовного дела в 2005 году незаконный характер приватизации был доказан и подтвержден обвинительным приговором суда в отношении владельца квартиры. 30 августа 2005 года суд признал договор передачи жилого помещения в собственность недействительным. Тем не менее уполномоченные органы государственной власти города Москвы не проинформировали Комитет по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним о необходимости внесения изменений в соответствующий реестр прав на основании вынесенного судом решения. Спустя 6 лет – в 2011 году – лицо, которое мошенническим способом приобрело права на спорную квартиру, всё еще было указано в реестре в качестве собственника, что позволило ему после отбытия наказания в виде лишения свободы продать квартиру заявителю, а регистрирующему органу – зарегистрировать право собственности заявителя¹⁷. В 2012 году по иску Департамента жилищной политики заявитель был признан добросовестным приобретателем, его право собственности на

¹³ Столярова (*Stolyarova*) против России», § 18–19.

¹⁴ Там же, § 22, 24, 27–29.

¹⁵ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 24, 29, 34; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 30–31 (Европейский Суд указывает, что 8 июля 2013 года Московский городской суд лишь принял апелляционную жалобу заявительницы; по имеющимся данным Апелляционным определением Московского городского суда от 8 июля 2013 года № 11-21427/13 И.П.Столяровой было отказано в предоставлении отсрочки исполнения решения Дорогомиловского районного суда г. Москвы об истребовании квартиры из чужого незаконного владения, выселении).

¹⁶ «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», § 6–8.

¹⁷ Там же, § 9–12.

квартиру было прекращено, а сам заявитель в порядке исполнительного производства был выселен из квартиры¹⁸.

9. В деле «Кириллова (*Kirillova*) против России» право собственности на квартиру, которую заявительница приобрела в 2010 году, должно была перейти государству в 1997 году в порядке наследования выморочного имущества. Тем не менее в течение длительного времени уполномоченные органы не предприняли необходимых действий для принятия данного имущества и его использования по назначению для предоставления в пользование гражданам, нуждающимся в социальном жилье. В 2010 году судом за третьим лицом было признано право собственности на квартиру в порядке наследования по закону после смерти первоначального собственника, и данное право было зарегистрировано в установленном порядке. В дальнейшем спорная квартира была предметом нескольких сделок купли-продажи квартиры, и последним ее приобретателем являлась заявительница¹⁹. Регистрация перехода права собственности на квартиру в каждом случае была проведена уполномоченным органом с соблюдением надлежащей процедуры. При этом сделка по приобретению квартиры заявительницей состоялась после отмены по жалобе городских властей судебного решения о признании лица собственником в порядке наследования по закону²⁰. При рассмотрении в 2012 году иска Департамента жилищной политики о признании сделки купли-продажи квартиры недействительной заявительница не была признана судом добросовестным приобретателем²¹. В апреле 2015 года было вынесено судебное решение о выселении заявительницы из занимаемой ей квартиры²².
10. В деле «Анна Попова (*Anna Popova*) против России» спорная квартира изначально являлась объектом муниципальной собственности и с 1992 по 2010 год была предоставлена гражданину по договору социального найма. После смерти проживавшего в квартире гражданина местная администрация обнаружила, что в неопределенный момент времени квартира выбыла из муниципальной собственности. Было установлено, что в 2011 году квартира являлась предметом нескольких сделок купли-продажи, каждая из которых была надлежащим образом зарегистрирована уполномоченным органом²³. 31 марта 2011 года органами прокуратуры было направлено требование в регистрирующий орган о недопустимости регистрации каких-либо сделок, предметом которых может выступать спорная квартира²⁴. 22 июня 2011 года лицо, зарегистрированное в качестве собственника квартиры, продало ее заявительнице²⁵. 30 июня 2011 года прокурором был подан иск в интересах

¹⁸ «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», § 14–18.

¹⁹ «Кириллова (*Kirillova*) против России», § 6–10.

²⁰ Там же, § 10.

²¹ Там же, § 12.

²² Там же, § 14.

²³ «Анна Попова (*Anna Popova*) против России», § 6–8.

²⁴ Там же, § 10.

²⁵ Там же, § 12.

муниципального образования о признании недействительными всех сделок со спорной квартирой. При этом уже 6 июля 2011 года вопреки указанию органов прокуратуры регистрирующий орган внес в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним запись о праве собственности заявительницы²⁶. По иску прокурора право собственности заявительницы в отношении квартиры было аннулировано, а сама заявительница не была признана добросовестным приобретателем²⁷. На момент рассмотрения дела в Европейском Суде по правам человека заявительница не была выселена из квартиры²⁸.

11. В деле «Аленцева (*Alentseva*) против России» квартира, приобретенная заявительницей, ранее находилась в собственности частного лица, после смерти которого в 1996 году не были выявлены наследники по закону или по завещанию, и квартира подлежала передаче в собственность публичному образованию. В 1999 году третье лицо обратилось к нотариусу с завещанием, предположительно подписанным бывшим собственником спорной квартиры. 2 июня 2000 года нотариус заверил свидетельство о праве вступления в наследство, и 20 июня того же года регистрирующий орган выдал данному лицу свидетельство о праве собственности на квартиру. 13 июля 2000 года новый собственник продал квартиру заявительнице²⁹. Впоследствии приговором суда от 6 июня 2001 года было установлено, что действия бывшего владельца квартиры носили мошеннический характер ввиду представления им поддельных документов для вступления в наследство³⁰. После вступления приговора в силу прокурором было предъявлено исковое заявление с требованием, в частности, об отмене государственной регистрации права собственности заявительницы на приобретенную ей квартиру, прекращении ее права собственности и выселении из квартиры³¹. В ходе судебного разбирательства все заявленные прокурором требования были удовлетворены судом, а заявительница была признана добросовестным приобретателем³². 2 апреля 2008 года заявительница вместе с малолетней дочерью была выселена из квартиры и была вынуждена проживать вместе с родителями, ее братом и его семьей³³. При этом спорная квартира была передана по договору социального найма третьему лицу, находившемуся в очереди на предоставление жилья в течение 25 лет, лишь спустя два года после выселения заявительницы³⁴.

²⁶ «Анна Попова (*Anna Popova*) против России», § 13–14.

²⁷ Там же, § 17–18.

²⁸ Там же, § 20.

²⁹ «Аленцева (*Alentseva*) против России», § 6–11.

³⁰ Там же, § 12–13.

³¹ Там же, § 14.

³² Там же, § 18.

³³ Там же, § 21.

³⁴ Там же, § 22.

12. В деле «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России» Европейский Суд рассмотрел пять жалоб десяти граждан Российской Федерации (собственников квартир и их родственников), у которых были истребованы приобретенные ими квартиры. Изначально приобретенные ими квартиры находились в собственности города Москвы, но на определенном этапе были приватизированы и в конечном итоге переданы по договорам купли-продажи заявителям. Тем не менее в судебном порядке было установлено, что приватизация была проведена с нарушением закона, а именно — ввиду незаконного использования лицами, не имевшими прав на приобретение спорных квартир, нотариально удостоверенных доверенностей (жалобы № 47724/07 и 15320/13)³⁵ и других мошеннических схем (жалобы № 58677/11, № 2920/13 и № 3127/13)³⁶. Впоследствии в судебном порядке было установлено, что все заявители являлись добросовестными приобретателями³⁷. Следует отметить, что в одном из дел (жалоба № 3127/13) Департамент жилищной политики утверждал, что заявительница не может быть признана добросовестным приобретателем, поскольку она являлась коллегой незаконного владельца спорной квартиры и приобрела квартиру по цене ниже рыночной. Тем не менее суды сочли данный довод Департамента несостоятельным и пришли к выводу о правомерности действий заявительницы³⁸. В каждом из дел право собственности заявителей было прекращено в судебном порядке³⁹, при этом некоторые из заявителей были выселены из своих квартир (жалобы № 47724/07 и № 58677/11)⁴⁰, а в отношении другой части заявителей на момент вынесения Европейским Судом постановления процедура исполнительного производства была не завершена и (или) рассматривался вопрос о предоставлении им истребованных квартир на основании договора социального найма (жалобы № 2920/13, № 3127/13 и № 15320/13)⁴¹.
13. В деле «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России» квартира до приобретения ее заявительницей находилась в собственности г. Москвы. По договору социального найма спорная квартира была передана городом в пользование лицу, которое впоследствии в 2003 году было помещено на принудительное лечение в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях. В 2004 году несколько лиц с использованием поддельного паспорта бывшего владельца квартиры получили доверенность на совершение от его имени любых сделок со спорной квартирой. На основании, в частности, представленной доверенности Департамент жилищной политики г. Москвы передал квартиру в собственность данного лица. Впоследствии от его имени квартира была отчуждена третьим лицам, и переход права собственности был в надлежащем порядке

³⁵ «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России», § 8–13, 53–54.

³⁶ Там же, § 22–23, 31–33, 44–47.

³⁷ Там же, § 16, 26, 37, 49, 57.

³⁸ Там же, § 48–49.

³⁹ Там же, § 5, 17, 25–26, 37–38, 49, 57–58.

⁴⁰ Там же, § 18, 28.

⁴¹ Там же, § 39, 51, 59.

зафиксирован регистрирующим органом 13 апреля 2004 года. 10 марта 2006 года квартира была приобретена заявительницей⁴². При этом ранее, в январе 2006 года, органами прокуратуры было инициировано расследование событий, связанных с выбытием квартиры из собственности г.Москвы, продолжавшееся на момент вынесения постановления по делу Европейским Судом. В 2008 году судом был удовлетворен иск прокурора в защиту прав бывшего владельца квартиры (нанимателя по договору социального найма) и иск Департамента жилищной политики. Судом было установлено, что заявительница являлась добросовестным приобретателем, однако в силу того, что право бывшего владельца на проживание в квартире не могло быть восстановлено другими способами, право собственности заявительницы подлежало прекращению, а сама заявительница — выселению из квартиры⁴³. На момент вынесения Европейским Судом постановления заявительница не была выселена из квартиры, а переход права собственности не был зарегистрирован⁴⁴.

14. В каждом из дел, рассмотренных Европейским Судом, заявители были лишены права собственности на приобретенные ими квартиры без предоставления иного жилого помещения или компенсации со стороны государства или лиц, признанных виновными в совершении мошеннических действий, приведших к выбытию квартир из государственной или муниципальной собственности.

Так, в делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России», «Столярова (*Stolyarova*) против России» и «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России» отдельные иски о компенсации заявительницами не подавались, однако им не была предложена компенсация либо другое жилое помещение взамен утраченного⁴⁵. В деле «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России» исполнительное производство было приостановлено судебным приставом-исполнителем в связи с невозможностью установления местонахождения должника⁴⁶. Заявительница по делу «Кириллова (*Kirillova*) против России» вплоть до настоящего времени не получила компенсацию в размере стоимости квартиры, которую по решению суда должен был выплатить ей предыдущий владелец квартиры, поскольку судебному приставу-исполнителю не удалось выявить ни его местонахождение, ни местонахождение его имущества⁴⁷. Иск заявительницы по делу «Анна Попова (*Anna Popova*) против России» о возмещении вреда, поданный к уполномоченному государственному органу, чье бездействие повлекло возможность совершения сделок с имуществом, которое его владелец не имел права отчуждать, не был удовлетворен судом⁴⁸. В деле Аленцева (*Alentseva*)

⁴² «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России», § 9–12.

⁴³ Там же, § 13–16.

⁴⁴ Там же, § 17.

⁴⁵ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 24; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 27–28; «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России», § 15–17.

⁴⁶ «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», § 18–20.

⁴⁷ «Кириллова (*Kirillova*) против России», § 15–18.

⁴⁸ «Анна Попова (*Anna Popova*) против России», § 20–23.

против России» суд отказал заявительнице в удовлетворении ее требований к лицу, вина которого в совершении мошеннических действий была доказана, о компенсации стоимости квартиры⁴⁹. В деле «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России» решение суда о выплате компанией, представлявшей интересы заявительницы М. Н. Пчелинцевой при заключении сделки купли-продажи квартиры, осталось неисполненным ввиду банкротства компании (жалоба № 47724/07)⁵⁰; в целях выплаты компенсации заявительнице О. А. Полеводе и членам ее семьи исполнительное производство продолжается с 20 июня 2013 года⁵¹.

15. В каждом из данных дел Европейский Суд рассматривал доводы, связанные с нарушением статьи 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции, а также статьи 8 Конвенции. В делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России», «Столярова (*Stolyarova*) против России» и «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России» Суд установил нарушение указанных положений Конвенции. В остальных делах («Аленцева (*Alentseva*) против России», «Кириллова (*Kirillova*) против России», «Поняева и другие (*Ponyaeva and others*) против России», «Пчелинцева (*Pchelintseva and others*) и другие против России») Суд указал, что с учетом вывода о нарушении статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нет необходимости в отдельном исследовании тех же фактов с точки зрения статьи 8 Конвенции.



16. Таким образом, проведенный анализ позволяет прийти к следующим выводам относительно фактических обстоятельств дел, касающихся защиты прав приобретателей жилых помещений, которые были рассмотрены Европейским Судом.
17. Во-первых, предметом рассмотрения Европейского Суда по жалобам граждан Российской Федерации в основном были два типа ситуаций.

В первом случае заявителями были приобретены квартиры, ранее находившиеся в государственной или муниципальной собственности и выбывшие из владения публичного собственника в результате различного рода мошеннических действий третьих лиц в процессе приватизации (дела «Гладышева (*Gladysheva*) против России», «Столярова (*Stolyarova*) против России», «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», «Поняева и другие (*Ponyaeva and others*) против России», «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России»).

Во втором случае заявителями были приобретены квартиры, которые считались в соответствии с пунктом 1 статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации выморочным имуществом, перешли в собственность публичных образований и позднее выбыли из их владения в результате мошеннических действий третьих лиц (дела «Кириллова (*Kirillova*) против России» и «Аленцева (*Alentseva*) против России»).

⁴⁹ «Аленцева (*Alentseva*) против России», § 18.

⁵⁰ «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России», § 18–19.

⁵¹ Там же, § 40–42.

Несмотря на то что указанные два типа ситуаций различались с точки зрения фактических обстоятельств, в правовом аспекте они являются абсолютно идентичными постольку, поскольку *выбытие квартир из публичной собственности было обусловлено незаконными действиями частных лиц в условиях непрявления должной осмотрительности органами публичной власти при проверке принимаемых ими документов и – в отдельных случаях – непрявления в течение длительного времени интереса к судьбе наследуемого публичным образованием недвижимого имущества.*

18. Во-вторых, в каждом из рассмотренных Европейским Судом дел заявители были лишены собственности без предоставления им адекватной денежной компенсации. При этом взыскание такой компенсации с продавца спорной квартиры или компании, представлявшей интересы заявителей в процессе заключения сделки купли-продажи квартиры ни в одном из случаев удовлетворения судами соответствующих исков заявителей не было произведено ввиду невозможности установления местонахождения продавца и (или) принадлежащего ему имущества или банкротства компании.

Таким образом, заявители оказались лишены как своего недвижимого имущества, так и денежных средств, которые ранее были уплачены за его приобретение и могли бы быть использованы для покупки другого жилого помещения.

19. Наконец, прекращение права собственности на жилые помещения по закону имеет своим неизбежным следствием выселение добросовестных приобретателей из занимаемых ими квартир. Так, на момент принятия Европейским Судом постановлений по рассмотренным делам часть заявителей была принудительно выселена вместе с членами своих семей из квартир, переданных в собственность публичного образования (А.Ю.Медведев (жалоба № 75737/13), С.А.Аленцева (жалоба № 31788/06), М.Н.Пчелинцева (жалоба № 47724/07)). Тем не менее с рядом заявителей были заключены договоры социального найма (Т.С.Дедик (жалоба № 58677/11), Ф.М.Карим (жалоба № 15320/13)), или данный вопрос был предметом переговоров между заявителями и уполномоченными органами (О.А.Полевода (жалоба № 2920/13)). Отдельные заявители продолжают проживать в истребованной у них квартире в отсутствие правовых оснований (Н.В.Кириллова (жалоба № 50775/13), А.С.Попова (жалоба № 59391/12)).

Следовательно, собственники в случае истребования у них жилых помещений по иску органов публичной власти оказываются лишенными жилья и в такой ситуации полностью зависят от усмотрения уполномоченных органов при решении вопроса о предоставлении им жилья по договору социального найма, который в таких случаях не может быть заключен автоматически.

Б. Стандарты Европейского Суда по правам человека в области защиты прав граждан – добросовестных приобретателей жилых помещений

20. Общие принципы защиты собственности были ранее сформулированы в целом ряде постановлений Европейского Суда и являлись основанием признания нарушения

права на уважение собственности в том числе по жалобам граждан Российской Федерации – приобретателей жилых помещений⁵².

Так, Европейский Суд указывает, что для соответствия правилу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции имеющее место вмешательство в право собственности должно соответствовать закону, преследовать законную цель и осуществляться средствами, разумно пропорциональными преследуемой цели (Постановление Большой Палаты от 5 января 2000 года по делу «Бейелер (*Beyeler*) против Италии» (жалоба № 33202/96), § 108–114). При этом вмешательство в право на уважение собственности должно устанавливать справедливое равновесие между потребностями общества или общим интересом и требованиями защиты фундаментальных прав лица.

Как отмечает Европейский Суд, условия компенсации имеют значение для оценки того, насколько оспариваемая мера учитывает требуемое справедливое равновесие и возлагает ли она несоразмерное бремя на заявителя (Постановление Большой Палаты от 23 ноября 2000 года по делу «Бывший король Греции и другие (*Former King of Greece and others*) против Греции» (жалоба № 25701/94), § 89).

Европейский Суд признает, что в свете данного принципа изъятие имущества без уплаты суммы, разумно связанной с его стоимостью, обычно составляет несоразмерное вмешательство, которое не может быть оправдано с точки зрения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Тем не менее по мнению Суда, данное положение Конвенции не гарантирует полной компенсации, поскольку законный публичный интерес может требовать выплаты возмещения в меньшем размере по сравнению с полной рыночной стоимостью (Постановление Большой Палаты от 25 марта 1999 года по делу «Папахелас (*Papachelas*) против Греции» (жалоба № 31423/96), § 48).

Кроме того, Европейский Суд указывает, что, хотя статья 1 Протокола № 1 к Конвенции не содержит прямых процессуальных требований, разбирательство о вмешательстве в осуществление права собственности должно предоставлять лицу разумную возможность представить свою позицию компетентным органам для цели эффективного оспаривания мер, представляющих вмешательство в права, гарантированные этим положением (Постановление по делу «Йокела (*Jokela*) против Финляндии» (жалоба № 28856/95), § 45).

21. Таким образом, *общими требованиями к ограничению права собственности*, в частности, в контексте ситуаций истребования жилых помещений у их владельцев согласно практике Европейского Суда являются:

- а) соответствие истребования объекта права собственности закону,
- б) наличие законной цели истребования,

⁵² См.: «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 64–67; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 39–43; «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», § 35; «Кириллова (*Kirillova*) против России», § 28; Анна Попова (*Anna Popova*) против России», § 30; «Аленцева (*Alentseva*) против России», § 55; «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России», § 90; «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России», § 45.

- в) установление справедливого равновесия между публичными интересами и требованиями защиты права частной собственности,
- г) выплата справедливой компенсации за утрату права собственности.

22. Применяя указанные принципы в делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России», Европейский Суд сформулировал следующие правовые позиции и пришел к следующим выводам.
23. Во-первых, Европейский Суд отмечает, что определение условий и процедур отчуждения государственной или муниципальной собственности частным лицам находится в исключительной компетенции органов публичной власти, в связи с чем именно они несут бремя проверки подлинности предоставленных гражданами документов до непосредственной передачи прав на недвижимое имущество. Кроме того, переход права собственности подлежит государственной регистрации, что имеет целью обеспечение дополнительных гарантий защиты прав собственника. С учетом наличия у уполномоченных органов достаточных возможностей проверить наличие дефектов в оформлении документов в ходе административных процедур, специально для этого предназначенных, частные лица не должны нести риск истребования имущества на основании таких дефектов⁵³. Риск любой ошибки, допущенной должностными лицами, должно нести государство, и такие ошибки не должны исправляться за счет гражданина⁵⁴. С учетом данных правовых позиций Европейский Суд приходит к выводу о том, что истребование квартиры возлагает на гражданина – добросовестного приобретателя чрезмерное индивидуальное бремя, и наличие общественного интереса не является в данном случае достаточным для этого основанием⁵⁵.
24. Во-вторых, Европейский Суд указывает, что перекладывание индивидуального бремени на другого добросовестного покупателя (предыдущего владельца квартиры) путем взыскания с него стоимости истребованной квартиры не способно установить баланс между общественным интересом и необходимостью защиты прав частных лиц⁵⁶.
25. Кроме того, Европейский Суд не отрицает, что выселение добросовестного приобретателя и членов его (ее) семьи из истребованной квартиры соответствовало закону и имело общественно значимую цель защиты прав лиц, нуждающихся в предоставлении социального жилья. Тем не менее ни одно другое частное лицо, включенное в очередь на предоставление социального жилья, согласно выводу Европейского Суда, не имеет такой связи с истребуемой квартирой, как проживающий в ней собственник, а потому не может иметь интерес в получении конкретной квартиры. В связи с этим Европейский Суд установил, что обращение

⁵³ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 79; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 48.

⁵⁴ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 80; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 49.

⁵⁵ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 80.

⁵⁶ «Там же», § 81.

квартиры в собственность государства не учитывает интересы добросовестного приобретателя квартиры, выселяемого из нее⁵⁷.

26. Наконец, Европейский Суд подчеркивает, что в силу принципа *restitutio in integrum*, лежащего в основе применения статьи 41 Конвенции о присуждении справедливой компенсации потерпевшей стороне, государству надлежит устранять последствия нарушения таким способом, чтобы восстановить, насколько это возможно, положение, существовавшее до нарушения. С учетом данного принципа Европейский Суд утверждает, что в условиях отсутствия конфликтующих интересов частных лиц наиболее целесообразной формой возмещения является восстановление права собственности добросовестного приобретателя на квартиру и отмена решения о его выселении⁵⁸.

При этом в ряде последующих решений в случаях, когда лицо было выселено из квартиры, и данное жилое помещение было предоставлено третьим лицам по договору социального найма или выбыло из публичной собственности, Европейский Суд указывает на необходимость предоставления добросовестному приобретателю другой аналогичной квартиры публичным образованием⁵⁹.

27. Таким образом, в делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России» Европейский Суд сформулировал следующие *специальные принципы*, касающиеся пропорциональности ограничения прав добросовестных приобретателей и обеспечения баланса частных и публичных интересов:

- а) уполномоченные органы имеют достаточные средства контроля законности передачи объектов публичной собственности частным лицам и должны проявлять предельную осмотрительность при осуществлении такого контроля, а потому третьи лица — добросовестные приобретатели — не должны нести риск истребования имущества на основании имевших место до приобретения ими квартиры нарушений в процессе передачи публичным образованием права собственности;
- б) недопустимо взыскание стоимости истребуемого имущества с частного лица — предыдущего собственника, если он также является добросовестным приобретателем;
- в) недопустимо прекращение права собственности добросовестных приобретателей на занимаемое ими и членами их семей жилое помещение;

⁵⁷ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 92–95; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 58–61.

⁵⁸ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 106; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 75.

⁵⁹ «Аленцева (*Alensteva*) против России», § 86, «Поняева (*Ponyaeva*) против России», § 66, «Пчелинцева (*Pchelinsteva*) против России», § 110.

- г) недопустимо выселение добросовестных приобретателей и членов их семей из занимаемого ими жилого помещения;

28. Следует отметить, что указанные принципы в полной мере получают подтверждение в практике Европейского Суда, складывающейся после вступления в силу постановлений по делам «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России». Изложенные в данных двух постановлениях правовые позиции были впоследствии применены Европейским Судом к случаям выбытия квартир из государственной или муниципальной собственности не только в результате мошеннических действий третьих лиц в процессе получения прав на предоставление им социального жилого помещения и его последующей приватизации⁶⁰, но и в результате совершения иных форм мошенничества (в частности, подлога документов для получения прав на квартиру в порядке наследования по закону или по завещанию)⁶¹.

III. Соответствие норм Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» стандартам в области защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений, выработанным Европейским Судом

29. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее также — «Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218») вступает в силу 1 января 2017 года. Отдельные принципиальные положения данного закона об ответственности государственного регистратора за действия, совершенные в процессе государственной регистрации, и о выплате компенсации за утрату права на жилое помещение (часть 4 статьи 66, статья 68) вступают в силу с 1 января 2020 года согласно части 2 статьи 72 данного федерального закона.

Анализ положений данного закона показывает, что принятые законодательные меры не в полной мере соответствуют правовым позициям, выраженным Европейским Судом в постановлениях по делу «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и по делу «Столярова (*Stolyarova*) против России» и в ряде последующих постановлений.

30. В свете подходов к защите прав собственников жилых помещений, выработанных Европейским Судом, особое значение имеют нормы главы 5 («Внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости в уведомительном порядке»), статья 58 («Осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основании решения суда») и статья 68 («Компенсация за утрату права, зарегистрированного в Едином государственном реестре недвижимости»)

⁶⁰ «Андрей Медведев (*Andrey Medvedev*) против России», «Анна Попова (*Anna Popova*) против России», «Пчелинцева и другие (*Pchelintseva and others*) против России», «Поняева и другие (*Ponyayeva and others*) против России»

⁶¹ «Аленцева (*Alensteva*) против России», § 73, 76–77; «Кириллова (*Kirillova*) против России», § 35–40.

Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218. Далее указанные нормы будут рассмотрены последовательно.

А. Записи в Едином государственном реестре недвижимости о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости и о наличии правоприязаний и прав требований в отношении зарегистрированного права

31. Нормы главы 5 данного Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 содержат положения о внесении в Единый государственный реестр недвижимости (*далее* – «ЕГРН») записи о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости (статья 35), а также записей о наличии правоприязаний и прав требований в отношении зарегистрированного права (статья 37). Внесение в ЕГРН таких записей не является основанием для приостановления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и отказа в ее осуществлении (часть 9 статьи 35; часть 3 статьи 37).
32. Приведенная правовая конструкция позволяет рассматривать наличие соответствующих записей в ЕГРН как индикатор возможности прекращения права собственности на недвижимое имущество в судебном порядке по иску органа публичной власти. Есть основания полагать, что на практике данные положения могут вести к возложению на приобретателя риска негативных последствий регистрации права собственности в условиях наличия записи в ЕГРН о возражении в отношении зарегистрированного права или записи о наличии прав требования.
33. Так, в Обзоре судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 года)⁶² Верховный Суд отмечает, в частности: «...О недобросовестности приобретателя могут свидетельствовать обстоятельства, подтверждающие, что он знал или при проявлении разумной осмотрительности должен был знать о приобретении имущества у лица, не имевшего права его отчуждать. Так, *судами признаются разумными и осмотрительными действия, свидетельствующие об ознакомлении со сведениями из ЕГРП, подтверждающими право собственности лица, отчуждающего жилое помещение*, выяснение наличия обременений, в том числе правами пользования лиц, сохраняющих право пользования жилым помещением, непосредственный осмотр жилого помещения, приобретение его по цене, приближенной к рыночной стоимости.».
34. Несмотря на то что формально записи о наличии возражения в отношении зарегистрированного права или о наличии правоприязаний не опровергают

⁶² Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 года). Документ доступен в СПС «КонсультантПлюс».

зарегистрированное в установленном порядке право собственности, нельзя не отметить вероятность расширения предложенного Верховным Судом перечня оснований признания лица недобросовестным приобретателем за счет ситуации, в которой регистрация сделки производится при наличии соответствующих записей в ЕГРН.

35. Указанный подход не в полной мере соответствует правовой позиции Европейского Суда о том, что риск любой ошибки, допущенной должностными лицами, должно нести государство. Так, в деле И.П.Столяровой национальные суды не признали ее добросовестным приобретателем, указав, что она была уведомлена регистрирующим органом о существовании «информационного запрета», наложенного на приобретенную ей квартиру⁶³. В связи с этим Европейский Суд отмечает, что в проверка соблюдения частными лицами требований к основаниям и порядку заключения сделок по приобретению прав на имущество, находящегося в публичной собственности, относится к исключительной компетенции органов публичной власти⁶⁴. Согласно данной правовой позиции публичное образование, отчуждая свое имущество, не может в будущем ссылаться на допущенную в данном процессе его должностными лицами неосмотрительность при невыявлении ими недобросовестных действий третьих лиц.

36. *В связи с этим, согласно правовой позиции Европейского Суда, органы государственной власти или местного самоуправления утрачивают возможность истребования имущества от граждан, не имевших отношения к совершенным преступным деяниям. Следовательно, информация о наличии возражений в отношении зарегистрированного права или наличии прав требований в отношении недвижимого имущества может служить исключительно цели возможного истребования объекта недвижимости из незаконного владения лица, получившего право собственности на такой объект недвижимости мошенническим способом.*

Внесение соответствующих записей в ЕГРН может достигнуть цели надлежащей защиты публичного интереса восстановления утраченного ранее права собственности на объект недвижимости только при условии закрепления законодательного запрета на совершение регистрационных действий со спорным объектом в период до погашения таких записей, если против собственника объекта недвижимости выдвинуты подозрения в совершении мошенничества. В случае же выбытия объекта недвижимости из собственности лица, завладевшего им мошенническим путем, публичный собственник должен задействовать иные доступные ему механизмы восстановления своих прав, а именно инициирование уголовного преследования такого лица и взыскания с него причиненного ущерба.

⁶³ «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 22, 24, 27–29.

⁶⁴ «Гладышева (*Gladysheva*) против России», § 79; «Столярова (*Stolyarova*) против России», § 48, и др.

Исходя из этого, невозможно признать нормы главы 5 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 (статьи 35 и 37) полностью соответствующими стандартам защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений, выработанным Европейским Судом.

В то же время следует отметить, что в целом указанные нормы направлены на повышение прозрачности функционирования системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и, как предполагается, способны обеспечить надлежащее уведомление потенциальных приобретателей конкретных объектов недвижимости о рисках, связанных с их приобретением. В связи с этим нельзя исключать, что в существующих условиях регистрация перехода права собственности на объект недвижимости от одного частного лица к другому до погашения в ЕГРН отметки о наличии возражений в отношении зарегистрированного права или наличия прав требований в отношении недвижимого имущества может являться предпосылкой для признания приобретателя имущества недобросовестным. При этом наличие возражения в отношении зарегистрированного права или заявление требований в отношении недвижимого имущества как таковое не может с неизбежностью вести к последующему прекращению права частной собственности на жилое помещение и выселению владельца и членов его семьи из такого помещения в судебном порядке.

Б. Осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основании решения суда

37. Статья 58 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 устанавливает, что права на недвижимое имущество, установленные решением суда, подлежат государственной регистрации в соответствии с данным федеральным законом (часть 1). Согласно закону само по себе наличие судебного спора о зарегистрированном праве не является основанием для отказа в государственной регистрации перехода такого права и (или) сделки с объектом недвижимости (часть 2). Однако в случае, если решением суда предусмотрено прекращение права на недвижимое имущество у одного лица или установлено отсутствие права на недвижимое имущество у такого лица и при этом предусмотрено возникновение этого права у другого лица или установлено наличие права у такого другого лица, государственная регистрация прав на основании этого решения суда может осуществляться по заявлению лица, у которого право возникает на основании решения суда либо право которого подтверждено решением суда; при этом не требуется заявление лица, чье право прекращается или признано отсутствующим по этому решению суда, в случае, если такое лицо являлось ответчиком по соответствующему делу, в результате рассмотрения которого признано аналогичное право на данное имущество за другим лицом (часть 3).
38. В закреплённом виде указанные нормы не дифференцируют режим осуществления регистрации прав на недвижимое имущество в случае спора между частными лицами и спора между публично-правовым образованием с одной стороны и частным лицом — с другой. Соответственно, данные нормы не учитывают специфику публичного

образования как субъекта, к которому в силу правовой позиции Европейского Суда предъявляются повышенные требования в сфере контроля за отчуждением находящегося в его собственности имущества.

39. *В свете подхода Европейского Суда к распределению рисков в отношениях, касающихся выбытия имущества из публичной собственности, нормы статьи 58 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 не должны применяться для аннулирования права собственности добросовестных приобретателей имущества.*

В. Компенсация за утрату права, зарегистрированного в Едином государственном реестре недвижимости

40. Статья 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 закрепляет условия и порядок выплаты компенсации за утрату права, зарегистрированного в ЕГРН. Данная норма вступает в силу с 1 января 2020 года (часть 2 статьи 72 данного федерального закона).
41. Так, согласно части 1 статьи 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 правом на выплату за счет казны Российской Федерации однократной компенсации за утрату права собственности на жилое помещение обладают:
- а) физическое лицо — собственник единственного пригодного для постоянного проживания жилого помещения, который по не зависящим от него причинам не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя;
 - б) физическое лицо — добросовестный приобретатель, от которого было истребовано единственное пригодное для постоянного проживания жилое помещение.

В соответствии с частью 2 статьи 68 однократная компенсация производится в сумме, установленной вступившим в законную силу решением суда о возмещении указанным в части 1 лицам третьими лицами вреда, причиненного в результате утраты имущества, если в соответствии с этим решением суда взыскание по исполнительному документу прекращено в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве, в случае:

- а) смерти должника-гражданина, объявления его умершим или признания безвестно отсутствующим, если установленные судебным актом, актом другого органа или должностного лица требования или обязанности не могут перейти к правопреемнику и не могут быть реализованы доверительным управляющим, назначенным органом опеки и попечительства (пункт 1 части 2 статьи 68);
- б) внесения записи об исключении юридического лица (должника-организации) из единого государственного реестра юридических лиц (пункт 2 части 2 статьи 68).

При этом закрепляется также, что однократная компенсация не может превышать один миллион рублей (часть 3 статьи 68), и Российская Федерация в лице органа

регистрации прав имеет право регрессного требования в размере возмещенных Российской Федерацией сумм (часть 4 статьи 68).

42. Следует подчеркнуть, что для целей настоящего заключения данная норма анализируется исключительно в контексте ситуаций незаконного выбытия недвижимого имущества из публичной собственности. В то же время статья 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 допускает выплату однократной компенсации лицам, чье имущество было истребовано по искам частных субъектов. В связи с этим необходимо отметить, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правовая природа единовременной компенсации гражданину — добросовестному приобретателю такого специфического вида имущества, как жилое помещение, предполагает, что государство добровольно возлагает на себя часть финансового бремени, вызываемого негативными последствиями прекращения права собственности (Постановление от 4 июня 2015 года № 13-П)⁶⁵.
43. Несмотря на высокую значимость выплаты добросовестным приобретателям однократной компенсации за счет бюджета для целей обеспечения дополнительной социальной защиты добросовестных приобретателей такую компенсацию (с определенными оговорками) можно рассматривать достаточной и уместной исключительно в частных правоотношениях. В случае же применения данной нормы к ситуациям, касающимся выбывшего из публичной собственности жилого помещения, такой подход будет концептуально противоречить принципам защиты прав добросовестных приобретателей, сформулированным Европейским Судом в постановлениях по делам «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России».
44. *Как было отмечено выше (см. пункт 26 настоящего заключения), наиболее целесообразной формой компенсации за нарушение прав добросовестных приобретателей по данным делам Европейским Судом было признано восстановление права собственности на квартиру и отмена решения о выселении граждан и членов их семей из занимаемой ими квартиры.*

В связи с этим очевидно, что для недопущения со стороны государства нарушения прав частных лиц — добросовестных приобретателей жилых помещений публичному образованию требуется воздерживаться от оспаривания их права собственности на жилое помещение и выселения граждан, причем независимо от того, является ли спорное жилое помещение единственным пригодным для постоянного проживания и в целом единственным, находящимся в собственности лица.

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2005 года № 13-П по делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой граждан В. А. Князик и П. Н. Пузырина. Документ доступен в справочно-правовой системе СПС «КонсультантПлюс».

Такой вывод не ставит под сомнение важность нормы статьи 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 как таковой, однако ограничивает сферу ее применения случаями, не связанными с выбытием в прошлом спорного жилого помещения из государственной или муниципальной собственности.

Следует дополнительно отметить также, что требование публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования) о возмещении ущерба, причиненного ему незаконными действиями третьих лиц, может быть предъявлено к нарушителю – лицу, признанному виновным в совершении мошеннических действий, – в общем порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

IV. Концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)» и ее соответствие выработанным Европейским Судом стандартам в области защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений

45. 18 января 2016 года на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) Министерством экономического развития Российской Федерации был размещен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 302 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 3 Жилищного кодекса Российской Федерации»⁶⁶. По состоянию на 30 ноября размещенный ранее проект претерпел изменения и был представлен для анализа в Институт права и публичной политики (прилагается к настоящему заключению). По состоянию на 28 ноября 2016 года проект федерального закона не внесен в Государственную Думу.
46. Следует признать, что законопроект сам по себе направлен на создание дополнительных мер защиты прав граждан – добросовестных приобретателей жилых помещений, выбывших из государственной или муниципальной собственности. В этом плане предусмотренные им меры позволяют в случае его принятия отграничить сферу применения вводимых им норм и, в частности, сферу применения положений статьи 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 о выплате компенсации добросовестному приобретателю (часть 4 статьи 4 законопроекта). Анализ положений

⁶⁶ Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 302 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 3 Жилищного кодекса Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=45326>. Дата доступа: 25 ноября 2016 года.

законопроекта позволяет выявить следующие предлагаемые разработчиками принципиальные нововведения.

47. Во-первых, законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» статьей 23, установив запрет на истребование публичными образованиями жилого помещения, выбывшего из их собственности помимо их воли, от добросовестного приобретателя – гражданина, у которого оно на момент предъявления иска об истребовании является единственным принадлежащим ему на праве собственности жилым помещением, в том числе в случаях безвозмездного приобретения данного жилого помещения (статья 2 законопроекта). Часть 2 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации при этом дополняется указанием на то, что имущество может быть истребовано у собственника за исключением случаев, предусмотренных законом (статья 1 законопроекта). Правило новой статьи 23 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ, согласно логике законопроекта, должно выступать в качестве исключения из общей нормы, предусмотренной частью 2 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации, о возможности истребования имущества у собственника – добросовестного приобретателя.
48. Во-вторых, законопроект предусматривает дополнение Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» статьей 20¹, устанавливающей право гражданина – добросовестного приобретателя, лишившегося по решению суда жилого помещения, выбывшего из публичной собственности, на однократную компенсацию за счет бюджетных средств (статья 3 законопроекта). При этом данная норма будет распространяться в том числе на отношения, возникшие до принятия рассматриваемого закона, с введением трехлетнего срока для обращения граждан в суд за выплатой компенсации (часть 1 статьи 4 законопроекта). Указанная компенсация выплачивается в размере величины, рассчитываемой путем умножения общей площади жилого помещения на показатель средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения в субъектах Российской Федерации, устанавливаемого правовым актом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (проектируемая статья 20¹ Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ, вводимая статьей 3 законопроекта). Если гражданину уже была выплачена компенсация в соответствии со статьей 68 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 или статьей 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», размер рассматриваемой компенсации подлежит уменьшению на сумму выплаченной компенсации и (или) возмещенных убытков (часть 3 статьи 4 законопроекта).
49. Представленный проект федерального закона не в полной мере соответствует принципам защиты прав добросовестных приобретателей, сформулированным Европейским Судом в постановлениях «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России». Как отмечалось выше (пункт 27 настоящего заключения), Европейский Суд исходит из того, что граждане –

добросовестные приобретатели не должны нести риск утраты права собственности и истребования имущества на основании имевших место до приобретения ими квартиры нарушений в процессе отчуждения своего имущества публичным образованием частному лицу. В связи с этим недопустимо как прекращение права собственности добросовестных приобретателей на занимаемое ими и членами их семей жилое помещение, так и выселение таких граждан и членов их семей из занимаемого ими жилого помещения. Исключения из данного правила не допускаются.

50. Предлагая ввести запрет только на истребование у добросовестного приобретателя жилого помещения, являющегося *единственным* принадлежащим ему на праве собственности, разработчики законопроекта не учитывают фундаментальное значение принципа уважения права частной собственности в правовом государстве и перекладывают бремя допущенных органами публичной власти ошибок и небрежности при осуществлении контроля за своим имуществом на частных лиц вопреки позиции Европейского Суда.

В свете решений Европейского Суда избранный разработчиками подход (аннулирование права собственности; выселение из квартиры добросовестного приобретателя, для которого квартира не является единственным жилым помещением; частичная компенсация ущерба) не решает проблем, идентифицированных в делах «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России», и будет способствовать дальнейшим нарушениям как права на уважение собственности добросовестных приобретателей, так и их права на уважение жилища. Истребование квартиры в данном случае может не учитывать сложившиеся у добросовестного приобретателя и членов его семьи за время проживания в ней социальных связей и иные значимые для них факторы (удаленность от места работы, учебы, социальной инфраструктуры и др.)

51. Следует также особо отметить, что предлагаемая модель компенсации не во всех случаях может учесть реальную рыночную стоимость истребуемого жилого помещения, на которую при обычных условиях мог бы рассчитывать добросовестный приобретатель, отчуждая его. Очевидно при этом также, что в ряде ситуаций возмещение добросовестному приобретателю стоимости истребуемого жилого помещения по усредненной ставке будет экономически нецелесообразно для государства. Такие ситуации могут возникнуть при наличии существенной разницы между средней стоимостью одного квадратного метра общей площади жилого помещения в конкретном субъекте Российской Федерации и реальной рыночной стоимостью истребуемого помещения. В связи с этим предлагаемые нормы нарушают баланс частных и публичных интересов, равно как не соответствуют критерию эффективного расходования бюджетных средств.
52. Таким образом, рассмотренный законопроект не в полной мере учитывает стандарты в области защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений, сформулированные в практике Европейского Суда по делам «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России» и другим аналогичным делам. В частности, его положения о возможности истребования жилого помещения, не являющегося

единственным находящимся в собственности у добросовестного приобретателя, перекладывают бремя последствий незаконных действий третьих лиц на граждан, приобретших право собственности на жилое помещение законным путем. Предложенный механизм компенсации причиненного истребованием жилого помещения ущерба также нарушает справедливый баланс частных и публичных интересов ввиду создания им рисков нецелесообразного расходования бюджетных средств и неполного возмещения добросовестным приобретателям последствий утраты права собственности на жилое помещение.

IV. Потенциальные меры предотвращения нарушений, установленных Европейским Судом в делах «Гладышева против России» и «Столярова против России»

53. В свете правовых позиций, изложенных Европейским Судом по правам человека в постановлениях по делам «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России» единственным доступным и соответствующим Европейской Конвенции способом обеспечения надлежащей защиты прав добросовестных приобретателей жилых помещений, выбывших помимо воли публичного образования из его собственности, является введение законодательного запрета на прекращение в указанных случаях права собственности добросовестных приобретателей, а также запрета на их выселение из занимаемого жилого помещения. При этом, безусловно, не исключается возможность публичного образования задействовать иные механизмы восстановления своих нарушенных прав – в частности, путем инициирования уголовного преследования лиц, чьи действия привели к выбытию имущества из публичной собственности, и предъявления к ним исков о возмещении вреда в порядке, установленном гражданским законодательством.
54. Следует также подчеркнуть, что Европейский Суд не признает возможным перекладывание бремени ошибок, допущенных публичным образованием при передаче права собственности на жилое помещение, на частных лиц. В связи с этим необходимо признать острую потребность в повышении качества экспертизы документов, предшествующей как отчуждению права собственности публичным образованием, так и удостоверению перехода права собственности регистрирующим органом.
55. Наконец, важно также подчеркнуть, что для обеспечения единообразия судебной практики по делам, связанным с определением оснований для истребования жилых помещений у собственников по искам органов публичной власти, и во избежание злоупотреблений при признании граждан недобросовестными приобретателями целесообразно предусмотреть в законе перечень оснований для определения факта добросовестности собственников. Для выработки соответствующих предложений возможно, на наш взгляд, руководствоваться следующими соображениями.
56. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из общего принципа публичности и достоверности сведений о правах на объекты недвижимого имущества и их правообладателях, государственная регистрация прав

создает гарантии надлежащего выполнения сторонами обязательств и, следовательно, способствует упрочению и стабильности гражданского оборота (Постановление Конституционного Суда от 4 июня 2015 года № 13-П, определения от 5 июля 2001 года № 132-О и № 154-О и др.). При этом Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает, что государственная регистрация права на имущество осуществляется уполномоченным в соответствии с законом органом на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра; зарегистрированное право на имущество может быть оспорено только в судебном порядке; лицо, указанное в государственном реестре в качестве правообладателя, признается таковым, пока в установленном законом порядке в реестр не внесена запись об ином; при возникновении спора в отношении зарегистрированного права лицо, которое знало или должно было знать о недостоверности данных государственного реестра, не вправе ссылаться на соответствующие данные (абзац второй пункта 1 и пункт 6 статьи 8¹).

57. С учетом изложенного и исходя из положений статей 35, 36 и 37 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218 одним из оснований отказа суда в признании собственника добросовестным приобретателем может выступать регистрация сделки с объектом недвижимости (жилым помещением) при наличии в ЕГРН записей о возражении в отношении зарегистрированного права собственности, о невозможности государственной регистрации права без личного участия правообладателя и (или) записи о наличии прав притязаний или прав требования в отношении зарегистрированного права. Такой подход, основанный на принципе публичности и достоверности государственного реестра, основан на объективных критериях добросовестности и будет способствовать повышению доверия к действиям государства и его должностных лиц со стороны граждан.

Иные факторы, такие как приобретение лицом имущества у знакомых и (или) родственников, равно как приобретение имущества по цене ниже рыночной стоимости не могут сами по себе свидетельствовать о недобросовестности лица, если он в своих действиях руководствовался данными, содержащимися в ЕГРН.

58. Таким образом, анализ показывает, что в целях предупреждения нарушений прав добросовестных приобретателей жилых помещений, выбывших из публичной собственности помимо воли публичного образования, принимаемые Российской Федерацией меры нуждаются в существенной комплексной доработке с учетом правовых позиций Европейского Суда, изложенных им в постановлениях по делам «Гладышева (*Gladysheva*) против России» и «Столярова (*Stolyarova*) против России».

Директор
Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

Старший юрист

О. Г. Подоплелова

30 ноября 2016 года