

Концепция правомерных ожиданий: европейский и российский опыт

К. А. Черновол

Для цитирования: Черновол К. А. Концепция правомерных ожиданий: европейский и российский опыт // Правоведение. 2019. Т. 63, № 1. С. 181–191.
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.110>

В статье рассматривается концепция правомерных ожиданий в свете права каждого на беспрепятственное пользование имуществом. На практическом примере обозначается проблема недостаточного развития данной концепции в российском праве. Исследуются происхождение и содержание института правомерных ожиданий в зарубежной правовой доктрине, раскрыто содержание правомерных ожиданий на примере практики некоторых зарубежных судов, а также практики толкования Европейским судом по правам человека ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Описано место анализируемой концепции в европейской системе защиты прав человека и объекты, в отношении которых признается право на защиту правомерных ожиданий. Отдельно указано на эволюцию понимания термина «имущество» в позициях Европейского суда по правам человека. Изначально данный термин рассматривался исключительно в контексте защиты права собственности, однако со временем он, а также само право беспрепятственного пользования имуществом стали толковаться крайне широко. Расширение толкования терминов позволило рассматривать правомерные ожидания как часть системы защиты основных экономических свобод. Сделан вывод о значимости правомерных ожиданий в рамках развития основных экономических свобод, а также обозначены некоторые предпосылки для развития и более широкого применения данной концепции. В качестве вывода обозначены некоторые перспективы развития концепции правомерных ожиданий в практике Европейского суда по правам человека и возможные преимущества развития данной концепции в российском праве в части защиты прав субъектов, осуществляющих экономическую деятельность.

Ключевые слова: правомерные ожидания, беспрепятственное пользование имуществом, права и свободы человека, эволютивное правотолкование.

1. Защита правомерных ожиданий: постановка проблемы и ее практическая значимость в рамках российского права

Концепция защиты правомерных ожиданий, в том числе в сфере основных экономических прав человека, означает обязанность органов государственной власти осуществлять свою деятельность с учетом данных ими обещаний и без их нарушения. Граждане, действуя разумно и в рамках установленного правового регулирования, должны иметь возможность полагаться на такие обещания в ходе осуществления экономической деятельности.

В качестве иллюстрации и с целью обозначить практическую значимость проблемы игнорирования рассматриваемой концепции приведем в сокращенном виде ряд правотворческих и правоприменительных решений, а также решений российских судов по вопросу увеличения размера сборов с авиакомпаний на до-

Черновол Кирилл Александрович — соискатель, Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики (НИУ — ВШЭ), Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; k.a.chernovol@gmail.com

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

полнительное социальное обеспечение членов летных экипажей¹. Статьей 8 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ² устанавливался фиксированный предельный размер базы для исчисления взносов. В случае с авиакомпаниями такие взносы уплачивались с зарплат действующих членов летных экипажей. 27 декабря 2010 г. в Федеральный закон от 27.11.2001 № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» были внесены изменения³, в силу которых указанный предельный размер взносов для авиакомпаний был снят. Таким изменением была придана обратная сила до начала 2010 г. Конституционный суд РФ (далее — КС РФ) Постановлением от 17.06.2013 № 13-П признал придание новому регулированию обратной силы недопустимым, но вместе с тем указал, что уже внесенные в связи с приданием указанным нормам обратной силы суммы возврату или зачету в счет будущих платежей не подлежат. Последовавшие за данным Постановлением арбитражные дела о взыскании компенсаций убытков, понесенных в связи с применением признанных неконституционными норм, разрешались в пользу истцов — авиакомпаний⁴. Выступавший ответчиком от имени Российской Федерации Минфин России обратился в КС РФ за разъяснением указанного Постановления. В Определении от 08.12.2015 № 2737-О-Р КС РФ подчеркнул, что неконституционность придания указанным нормам обратной силы не означает наличия у авиакомпаний права на возмещение уже уплаченных сумм. Действия органов государственной власти до принятия Постановления КС РФ от 17.06.2013 № 13-П были признаны КС РФ законными. Тем не менее требования авиакомпаний продолжали удовлетворяться арбитражными судами⁵. А. А. Артюх указывает: «Юридическим основанием для требований авиакомпаний была норма ст. 53 Конституции РФ (и принятые в соответствии с ней ст. 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ), а также неконституционность нормы [Федерального закона от 23.12.2010] № 360-ФЗ»⁶. Впоследствии решения по некоторым из таких арбитражных дел были отменены заместителем Председателя Верховного суда РФ (далее — ВС РФ) в порядке, предусмотренном ч. 8 ст. 291.6 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ. Соответствующие дела были переданы на новое рассмотрение в заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ⁷. По результатам пересмотра решения нижестоящих судов были отменены, в удовлетворении исков авиакомпаний отказано⁸. Наконец, по вопросу предусмотренных ч. 8 ст. 291.6 АПК РФ полномочий Председателя или заместителя Председателя ВС РФ по отмене решений судей ВС РФ Конституционный суд РФ указал, что «при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов»⁹. Таким образом, КС РФ самоустранился от

¹ См. подробнее: Артюх А. А. Ответственность государства за ущерб неконституционных фискальных законов: время еще не пришло? // Налоговед. 2016. № 7. С. 38–47.

² Здесь и далее российские нормативно-правовые акты и судебная практика приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.04.2020).

³ Федеральный закон от 23.12.2010 № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»».

⁴ См., напр.: Определения Конституционного суда РФ от 27.06.2017 № 1387-О и № 1388-О.

⁵ См., напр.: Постановление Арбитражного суда города Москвы от 24.12.2015 по делу № А40-194022/2015.

⁶ Артюх А. А. Ответственность государства... С. 42.

⁷ Определения Конституционного суда РФ от 27.06.2017 № 1387-О и № 1388-О.

⁸ Артюх А. А. Ответственность государства... С. 43.

⁹ Определения Конституционного суда РФ от 27.06.2017 № 1358-О, № 1387-О, № 1388-О.

решения вопроса конституционности института неограниченного пересмотра арбитражных дел по определению председателя или заместителя председателя ВС РФ, подтверждая тем самым легитимность ничем не ограниченного инструмента защиты интересов государства в экономических спорах.

Как отметил В. М. Зарипов, позиция государства в рассматриваемой цепочке дел «нарушает субъективные права граждан и потому не может считаться правовым решением. Она означает приглашение к безнаказанному принятию неконституционных законов»¹⁰. Приведенный пример представляется яркой иллюстрацией следствия недостаточной развитости в российской правовой доктрине и практике признания и защиты правомерных ожиданий. Одна из главных целей настоящей статьи — аргументация необходимости развития указанной концепции в российском праве на уровне защиты основных экономических прав и свобод.

2. Правомерные ожидания, законные ожидания, правовая определенность: уточнение предмета исследования

Для уточнения предмета исследования нужно осветить понимание терминов «правомерные ожидания» и «принцип правомерных ожиданий» в российской правовой доктрине. Так, некоторые исследователи указывают, что принцип правомерных ожиданий — это другое название правовой определенности, юридической безопасности и законных ожиданий¹¹. В. М. Пресняков характеризует правомерные ожидания как принцип, предполагающий «правовую определенность статуса участников общественных отношений. Такая правовая определенность выражается, во-первых, в непротиворечивости правового регулирования их прав и обязанностей и, во-вторых, в недопустимости произвольного изменения установленных “правил игры”»¹². Г. А. Гаджиев, например, разграничивает принцип законного ожидания и правовую определенность как конституционно-правовые ценности-принципы¹³. По мнению Д. Г. Макаренко, правомерные и законные ожидания соотносятся как целое и часть соответственно и являются элементами принципа добросовестности, в соответствии с которым «государство, порождая своей деятельностью различные ожидания субъектов права, должно надлежащим образом такие ожидания и учитывать»¹⁴. В практике КС РФ применяются термины «законные ожидания»¹⁵ и «правомерные ожидания»¹⁶; это позволяет сделать вывод о том, что данные термины не взаимозаменяемы. Раскрытие содержания названных терминов в практике КС РФ требует отдельного исследования. Здесь же уточним, что предмет настоящего исследования — концепция «правомерных»,

¹⁰ Цит. по: Там же. С. 46.

¹¹ См., напр.: Дедов Д. И. Юридический метод: научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 54; Слободяник В. В. Совершенствование правового обеспечения предпринимательства: современные тенденции (зарубежный опыт) // Экономика. Право. Общество. 2015. № 3 (3). С. 71.

¹² Пресняков В. М. Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2009. С. 145.

¹³ Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Г. А. Гаджиева по Постановлению Конституционного суда РФ от 02.12.2013 № 26-П.

¹⁴ Макаренко Д. Г. Принцип доверия как детерминанта эффективного правового регулирования общественных отношений: правовое обеспечение // Мониторинг правоприменения. 2017. № 4(25). С. 15–16.

¹⁵ См., напр.: Постановления Конституционного суда РФ от 27.03.2018 № 13-П; от 10.07.2018 № 30-П; от 18.07.2018 № 33-П; от 25.06.2015 № 17-П; от 20.04.2010 № 9-П.

¹⁶ См., напр.: Постановления Конституционного суда РФ от 05.07.2016 № 15-П; от 20.07.2011 № 20-П; от 28.02.2012 № 4-П.

а не «законных» или «законно обоснованных» ожиданий (*legitimate expectations*). Как отметил Д. В. Афанасьев, переводом на русский язык, соответствующим содержанию данного понятия, является именно «правомерное ожидание», поскольку последнее «не всегда базируется на правовом основании и в принципе допускает отсутствие законных оснований»¹⁷. Мы согласны с приведенной позицией: термин «законные» или «законно обоснованные» ожидания предполагает наличие именно правового акта как основания для возникновения подобных ожиданий. Таким образом, ниже рассматривается концепция правомерных ожиданий в контексте защиты права каждого на беспрепятственное пользование имуществом и свободы экономической деятельности.

3. Исторический аспект концепции правомерных ожиданий в праве некоторых европейских стран

Целью данной работы не ставится полный историко-правовой анализ развития концепции правомерных ожиданий. Рассмотрение ее исторического аспекта на примере практики некоторых европейских стран представляется необходимым для описания контекста и основополагающих правовых ценностей, из которых защита правомерных ожиданий появилась в современном виде в публичном праве.

Как указывает профессор Дафна Барак-Эрез, защита правомерных ожиданий представляет собой один из центральных публично-правовых принципов в европейских странах и не считается новым правовым явлением¹⁸. Концепция правомерных ожиданий зародилась в системе общего права из так называемого права быть услышанным (лат. *audi alteram partem*)¹⁹. Впервые в судебном прецеденте она была упомянута Лордом Деннингом в деле *Schmidt v Secretary of State for Home Affairs*: «Орган государственной власти при некоторых условиях может быть обязан дать лицу, чьи интересы будут затронуты решением такого органа, возможность выступить с заявлением. Наличие такой обязанности зависит от того, имеет ли такое лицо какое-либо право, законный интерес или правомерное ожидание, в силу которого было бы несправедливо отказать ему в выражении своей позиции»²⁰. Согласно одной из позиций судей Палаты лордов, органы государственной власти не должны нарушать ожиданий, порожденных явными или подразумеваемыми гарантиями, которые были даны такими органами²¹. В английской литературе по административному праву указывается, что данная концепция — «процессуальное правомерное ожидание» (*procedural legitimate expectation*) — со временем расширилась и стала охватывать область материального права. Опираясь на принцип правовой определенности, концепция правомерных ожиданий стала означать право лица, имеющего правовое основание ожидать того или иного положения вещей, требовать от правоприменителя принимать

¹⁷ Афанасьев Д. В. Нюансы защиты имущества юридических лиц в Европейском суде по правам человека // *Хозяйство и право*. 2011. № 6. С. 31.

¹⁸ Barak-Erez D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests // *European Public Law*. 2005. Vol. 11, no. 4. P. 584.

¹⁹ См. об этом: Schwarze J. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2005. S. 876.

²⁰ Chancery Division of the High Court of Justice. *Schmidt & Anor v Secretary of State for Home Affairs* // Casemine. URL: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff87960d03e7f57ec112e> (дата обращения: 10.02.2019).

²¹ *Opinions of the Lords of Appeal for Judgment. R (on the application of Bapio Action Limited and another) (Respondents) v. Secretary of State for the Home Department and another (Appellant)* // UK Parliament Website. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080430/bapio-2.htm> (дата обращения: 23.07.2017).

решения, руководствуясь сложившейся практикой и с учетом осуществления тех «обещаний» (promises), которые были даны лицу правоприменителем. Такая эволюционировавшая концепция в доктрине называется материальным правомерным ожиданием (substantive legitimate expectation)²².

В обобщенном виде содержание публично-правовой концепции правомерных ожиданий доктринально сформулировано следующим образом: «Если лицо в момент вступления в правоотношения полагалось на определенное поведение органа власти, государство должно учитывать правомерные ожидания такого лица в своей дальнейшей деятельности по крайней мере в тех пределах, в каких это прямо не противоречит более значимым общественным интересам»²³.

Как отмечает швейцарский исследователь Майя Сигрон, в праве европейских стран и Европейского союза (далее — ЕС) правомерные ожидания выводятся из принципов верховенства права, добросовестности и правовой определенности²⁴. Так, Федеральный административный суд Германии в решении от 08.03.1956 сформулировал правовую позицию, согласно которой обещание уполномоченного должностного лица предоставить заявителям официальный документ, даже выраженное в устной форме, дает последним право ожидать, что такой документ будет предоставлен²⁵. Профессор Эдинбургского университета Юрген Шварце приводит следующую обобщенную логическую цепочку, применяемую Конституционным судом Германии относительно концепции правомерных ожиданий: «верховенство права — правовая определенность — неизменность правового порядка — предсказуемость государственного вмешательства — защита уверенности в единообразии правового порядка»²⁶.

Ссылаясь на решения Федерального суда Швейцарии, М. Сигрон указывает, что гарантии защиты правомерных ожиданий выводятся из ст. 9 Конституции Швейцарии²⁷, согласно которой каждый человек имеет право на отношение со стороны органов государственной власти, отвечающее требованиям добросовестности и недопустимости произвола²⁸. Для защиты правомерных ожиданий установлены следующие условия: государственный акт непосредственно относится к делу данного лица; лицо не могло усмотреть некорректности в данном акте и, руководствуясь положениями такого акта, совершило действия, имеющие необратимый характер (made irreversible dispositions); закон с течением времени не менялся. При этом защита правомерных ожиданий не препятствует органам государственной власти вносить изменения в правовые акты. В данном случае защита правомерных ожиданий приоритетна только в отношении ретроактивных правовых актов и безусловных прав²⁹.

²² *Leyland P., Anthony G. Textbook on Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 353.*

²³ *Weber-Dürler B. Vertrauensschutz im öffentlichen Recht. München: Helbing & Lichtenhahn, 1983. P. 9.*

²⁴ *Sigron M. Legitimate Expectations under Article 1 of Protocol no. 1 to the European Convention on Human Rights. Cambridge: Intersentia, 2014. P. 46–54.*

²⁵ *Bundesverwaltungsgerichts, Urteil v. 08.03.1956, Az.: BVerwG I A 3.54. para. 32 // Wolters Kluwer Jurion. URL: <https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1956-03-08/bverwg-i-a-354/> (дата обращения: 14.03.2019).*

²⁶ *Schwarze J. Europäisches Verwaltungsrecht. S. 862.*

²⁷ *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 23 septembre 2018) // Confédération suisse. URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html> (дата обращения: 08.03.2019).*

²⁸ *Sigron M. Legitimate Expectations... P. 245.*

²⁹ *Ibid. P. 245–246.*

Профессор Оксфордского университета Пол Крейг характеризует правомерное ожидание как один из общих принципов административного права ЕС наряду с правовой определенностью, что указывает на некорректность постановки знака равенства между данными принципами: «Защита правомерных ожиданий распространяется на субъекта в ситуациях, когда учреждения ЕС посредством ясных и точных обещаний породили у данного субъекта обоснованные ожидания. При этом отсутствуют строгие требования к форме выражения таких обещаний. [Обещания] могут следовать из писем, факсов, докладов, сообщений, административной практики, правил распорядка и т. п.»³⁰.

Таким образом, концепция защиты правомерных ожиданий следует из принципов верховенства права, правовой определенности, добросовестности и доверия государству в их сочетании. Правомерные ожидания возникают из актов и/или явно выраженных в какой-либо форме «обещаний» органов государственной власти, на основании которых у субъекта могли возникнуть ожидания в отношении того или иного положения вещей в конкретной правовой ситуации.

4. Правомерные ожидания в рамках защиты права человека на беспрепятственное пользование имуществом

Согласно положениям ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция, ЕКПЧ), каждое лицо имеет право на беспрепятственное пользование своим имуществом. Государство вправе обеспечивать исполнение законов, необходимых, по его мнению, для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

Из содержания приведенной статьи следует, что ее основной задачей выступает защита прав собственности и свободы каждого беспрепятственно пользоваться имуществом. Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) в своей ранней практике сводил толкование ст. 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ только к защите прав собственности³¹, однако со временем концепция собственности — или «имущества» — стала интерпретироваться ЕСПЧ крайне широко, на что неоднократно указывалось, в том числе в российской доктрине³². Т. Н. Нешатаева отмечает, что в числе объектов защиты — а следовательно, в качестве элементов основных экономических прав человека — Европейским судом по правам человека признавались права требования, акции, преимущественное право аренды недвижимости, клиентура, лицензии, арбитражные решения, будущий доход³³. Объектом защиты в соответствии со ст. 1 Протокола № 1 в практике ЕСПЧ также становилось право заниматься профессиональной деятельностью, патенты, права на получение пенсии, арендной платы, экономические интересы, связанные с ведением бизнеса, свобода перемещения товаров, право на получение налоговых вычетов,

³⁰ *Craig P.* EU Administrative Law. The Acquis. Bruxelles: European Parliament, 2010. P. 9.

³¹ European Court of Human Rights. *Marckx v. Belgium*. Application no. 6833/74. Judgment of 13 June 1979.

³² *Афанасьев Д. В.* Нюансы защиты имущества юридических лиц... С. 28–39; *Васильева Т. А.* Концепция беспрепятственного пользования имуществом в праве Совета Европы // Сравнительное конституционное обозрение. 2003. № 2. С. 60–83; *Карс-Фриск М., Жеребцов А. Н., Меркулов В. В., Эртель А. Г.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Право на собственность. М.: Российская академия правосудия. 2002.

³³ *Нешатаева Т. Н.* Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М.: Городец, 2007. С. 51.

«гудвилл» бизнеса, а также правомерные ожидания в отношении определенного положения вещей³⁴.

5. Правомерные ожидания в рамках толкования ЕСПЧ статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Рассмотрим далее институт защиты правомерных ожиданий применительно к правам и основным свободам, защищаемым в рамках ст. 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ. В решении по делу *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland* ЕСПЧ сформулировал правовую позицию, согласно которой объектами защиты ст. 1 Протокола № 1 выступают активы, в отношении получения которых заявитель имеет правомерное ожидание. В данном деле предметом рассмотрения было разрешение на освоение земельного участка, выданное компании-заявителю органом государственной власти и признанное недействительным в судебном порядке. ЕСПЧ отметил, что заявитель приобрел земельный участок, предполагая использовать его в соответствии с разрешением, которое было зарегистрировано в надлежащем порядке в государственном реестре и в отношении действительности которого у заявителя не было оснований сомневаться. До признания разрешения недействительным в судебном порядке заявитель обладал законным ожиданием в отношении возможности осуществлять деятельность по освоению земли, что, по мнению ЕСПЧ, входит в предмет спора в целях ст. 1 Протокола № 1³⁵. В данном деле, а также при рассмотрении более поздних дел ЕСПЧ отмечал: правомерное ожидание состояло в том, что заявители предполагали, что правовые нормы, на основании которых они планировали осуществлять экономическую деятельность, не будут отменены задним числом в ущерб им³⁶.

Рассмотрим некоторые особенности статуса правомерных ожиданий как объекта защиты в рамках ст. 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ. Так, в деле *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium* ЕСПЧ признал в качестве активов права требования, возникшие вследствие нанесения заявителю ущерба³⁷. Обязательным условием для квалификации прав требования в качестве «активов» стала достаточность оснований для реализации таких требований³⁸. Правомерные ожидания заявителей в указанном деле не рассматривались в отрыве от исковых требований, составлявших «актив», поскольку такие ожидания не могли бы существовать при отсутствии исковых требований³⁹. Ключевым элементом для признания ЕСПЧ наличия правомерных ожиданий выступает достаточная правовая обоснованность требований заявителя, составляющих «актив», в соответствии с национальным

³⁴ См. об этом: Carss-Frisk M. The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol no. 1 to the European Convention on Human Rights // Human rights handbook. 2003. no. 4. P. 6.

³⁵ European Court of Human Rights. *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*. Application no. 12742/87. Judgment of 29 November 1991, § 51.

³⁶ European Court of Human Rights. *Kopecky v. Slovakia*. Application no. 44912/98. Judgment of 28 September 2004, § 47; *Stretch v. the United Kingdom*. Application no. 44277/98. Judgment of 24 June 2003, § 35.

³⁷ European Court of Human Rights. *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium*. Application no. 17849/91. Judgment of 20 November 1995, § 31.

³⁸ European Court of Human Rights. *Kopecky v. Slovakia* [GC]. Application no. 44912/98. Judgment of 28 September 2004, § 35; *Nagovytsin v. Russia* Application no. 6859/02. Judgment of 24 January 2008, § 37.

³⁹ European Court of Human Rights. *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium*. Application no. 17849/91. Judgment of 20 November 1995, § 31.

законодательством. Такая обоснованность должна быть подтверждена правоприменительной практикой. Само по себе ожидание того, что закон будет применен в пользу заявителя, не означает его правомерности⁴⁰.

Поскольку «правомерные ожидания» не составляют автономного понятия «актив» в практике ЕСПЧ, возникает вопрос о месте данного института в защите основных экономических свобод. Почему, как показывает анализ правовых позиций ЕСПЧ, правомерные ожидания являются объектом защиты ст. 1 Протокола № 1? Безусловно, то, что правомерные ожидания защищаются наравне с имуществом, подчеркивает автономное значение концепции имущества в практике ЕСПЧ и указывает направление, в котором данная концепция расширяется⁴¹. Как следует из приведенной выше практики ЕСПЧ, правомерные ожидания могут, с одной стороны, рассматриваться в качестве составной части права собственности⁴² и составлять самостоятельный имущественный интерес⁴³, а с другой — выступать индикатором того, какие правоприменительные решения должны приниматься в отношении того или иного актива⁴⁴. В обоих случаях ключевым остается определение наличия «актива»⁴⁵. Критичным для подтверждения наличия правомерного ожидания является правовая обоснованность требований и/или ожиданий субъекта в отношении того или иного положения вещей⁴⁶. Из перечисленных критериев — наличия выраженных ожиданий, требований (claims), составляющих актив, и правомерности таких требований — представляется неясным, как определить, какие требования составляют актив. Профессор университета в Дареме Том Аллен отмечает, что проблему в данном случае составляет критерий определения того, как именно должна определяться правомерность требований лица в национальном праве, а именно необходимо ли для подтверждения правомерности наличия окончательного судебного решения⁴⁷. Практика ЕСПЧ в данном вопросе неоднозначна. Так, в приведенном выше деле *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium* ЕСПЧ указывал, что сам факт наличия действий, противоправность которых установлена органами государственной власти, означает наличие правомерных требований, составляющих имущество для целей ст. 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ. Вместе с тем в деле *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece* ЕСПЧ признал в качестве имущества требования, в отношении которых было окончательное решение национального арбитражного суда, но не требования, в отношении которых судом первой инстанции было принято предварительное решение⁴⁸. По мнению Т. Аллена, в правовой позиции, сформулированной

⁴⁰ European Court of Human Rights. *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* [GC]. Application no. 39794/98. Decision of 10 July 2002, § 72–73.

⁴¹ См. об этом: *Sermet L.* The European Convention on Human Rights and property rights // Human Rights files no. 11 rev. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1998. P. 13.

⁴² European Court of Human Rights. *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*. Application no. 12742/87. Judgment of 29 November 1991, § 52; *Stretch v. the United Kingdom*. Application no. 44277/98. Judgment of 24 June 2003, § 35.

⁴³ European Court of Human Rights. *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*. Application no. 12742/87. Judgment of 29 November 1991. § 51.

⁴⁴ European Court of Human Rights. *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium*. Application no. 17849/91. Judgment of 20 November 1995.

⁴⁵ *Sigron M.* Legitimate Expectations... P. 84.

⁴⁶ European Court of Human Rights. *Kopecký v. Slovakia* [GC]. Application no. 44912/98. Judgment of 28 September 2004, § 35.

⁴⁷ *Allen T.* Property and the Human Rights ACT 1998 (Human Rights Law in Perspective). London: Bloomsbury Publishing plc, 2005. P. 52.

⁴⁸ European Court of Human Rights. *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*. 13427/87. 9 December 1994, § 60–61.

ЕСПЧ в более позднем решении по делу *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium* устраняется различие в отношении к предварительным и окончательным решениям национальных судов⁴⁹.

Наконец, по мнению исследователей, формирование концепции правомерных ожиданий в практике ЕСПЧ далеко от завершения⁵⁰. Существуют логические и практические предпосылки для применения правомерных ожиданий, например для защиты предсказуемости изменений правового регулирования в рамках принципа справедливого баланса⁵¹. Как отметил судья ЕСПЧ Тюрмен в особом мнении по делу *Nacaryan et Deryanc. Turquie*, сущность концепции правомерных ожиданий состоит в предсказуемости национального правового регулирования, на котором основываются требования заявителя; заявители должны иметь возможность полагаться на доступное и предсказуемое правовое регулирование⁵². Вместе с тем, несмотря на наличие указанных предпосылок, нельзя говорить о существовании устоявшейся практики ЕСПЧ, прямо признающей и защищающей правомерные ожидания в том смысле, в каком они воспринимаются в праве европейских стран. Как отметила М. Сигрон в работе 2014 г., в целом принятие во внимание правомерных ожиданий в рамках ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции — это позитивный тренд. «Защита правомерных ожиданий в праве государств-участников, в частности Швейцарии, Германии или Соединенного Королевства, показывает явное признание того, что правомерные ожидания каждого подлежат защите. В связи с тем, что ЕСПЧ не гарантирует защиты правомерных ожиданий в качестве самостоятельного права, концепция защиты правомерных ожиданий в практике ЕСПЧ представляется более сложной, чем связанные концепции в праве государств-участников»⁵³.

Исходя из изложенного, сделаем вывод о сущности правомерных ожиданий в праве ЕСПЧ. Основу таких ожиданий для лица могут составлять правовые акты, предписания и устоявшаяся правоприменительная и/или судебная практика, а также акты, принятые с превышением полномочий органа (*ultra vires*). Руководствуясь всем этим, лицо может обоснованно предполагать определенное положение вещей в будущем, а также то, действуя в рамках правового регулирования, субъект не должен предполагать наступление для себя негативных последствий со стороны органов государственной власти. Перечисленные элементы представляются очевидными следствиями из общеправовых принципов правовой определенности, верховенства права, справедливости, добросовестности и доверия применительно к отношениям государства и личности. Будучи следствием из перечисленных общеправовых принципов, концепция правомерных ожиданий означает гарантированную возможность каждого планировать собственную деятельность и выстраивать долгосрочные планы, исходя именно из собственных правомерных ожиданий — в данном случае критичной для субъекта становится обоснованность таких ожиданий. Представляется, что у государства есть обязанность гарантировать и эффективно обеспечивать доверительное отношение граждан и иных лиц к нему же.

⁴⁹ См., напр.: *Allen T. Property and the Human Rights ACT 1998*. P. 49.

⁵⁰ *Ibid.* P. 54; *Sigron M. Legitimate Expectations...* P. 90, 96; *Popelier P. Legitimate Expectations and the Law Maker in the Case Law of the European Court of Human Rights // European Human Rights Law Review*. 2006. no. 10. P. 24; *Harris D., O'Boyle M., Bates E., Buckley C. Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 658.

⁵¹ *Sigron M. Legitimate Expectations...* P. 90–91, 166–171.

⁵² European Court of Human Rights. *Nacaryan et Deryan c. Turquie*. Applications nos. 19558/02; 27904/02. Judgment of 24 May 2009.

⁵³ *Sigron M. Legitimate Expectations...* P. 262.

Закключение

Вернемся к описанному выше примеру с авиакомпаниями. В рассмотренной цепочке дел сделана попытка очень кратко проиллюстрировать, к чему может привести игнорирование — среди прочего — концепции правомерных ожиданий. Так, авиакомпании могли обоснованно предполагать, что органы государственной власти, «выводя» их из устанавливаемых Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ общих ограничений по размеру базы исчисления взносов, из которых формируется фонд доплат к пенсиям бывших членов летных экипажей, хотя бы заблаговременно предупредят авиакомпании о планирующемся увеличении финансовой нагрузки. После вступления в силу Постановления КС РФ от 17.06.2013 № 13-П авиакомпании имели правомерное ожидание на возмещение ущерба, понесенного в связи с неправомерными действиями органов государственной власти. Наконец, после вступления в силу решений арбитражных судов и окончания сроков для их обжалования правомерные ожидания авиакомпаний состояли в соблюдении органами власти принципа *res judicata* и в том, что указанные судебные решения не будут пересмотрены в экстраординарном порядке и впоследствии отменены. Представляется неоправданно оптимистичным предположение, что признание перечисленных правомерных ожиданий привело бы рассматриваемую цепочку дел к иному результату, но такое признание во всяком случае могло создать у авиакомпаний дополнительные имущественные интересы, подлежащие защите всеми не запрещенными законом способами. Кроме того, такое признание способствовало бы гармонизации российской правовой системы и европейской системы защиты прав человека.

Статья поступила в редакцию 22 мая 2019 г.;
рекомендована в печать 31 января 2020 г.

Protection of legitimate expectations: Practice within European and Russian law

Kirill A. Chernovol

For citation: Chernovol, Kirill A. 2019. Protection of legitimate expectations: Practice within European and Russian law. *Pravovedenie* 63 (1): 181–191. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.110> (In Russian)

The present article briefly examines the concept of legitimate expectations in light of the right of every person to the peaceful enjoyment of their possessions. It analyzes a practical example of the problem of how the named concept is insufficiently developed in Russian law. The article examines the origins and content of legitimate expectations in a foreign doctrine and reveals the contents and underlying principles of legitimate expectations using an example of case-law of the United Kingdom along with Federal Administrative Court and Constitutional Court of Germany as well as the case-law of the European Court of Human Rights under Article 1 of Protocol no. 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. A conclusion is made about the significance of legitimate expectations within the development of fundamental economic freedoms. The author of the article concludes on several perspectives for the development of the concept of legitimate expectations within the case-law of the European Court of Human Rights along with potential benefits of the development of the concept in Russian law concerning the protection of rights of those who conduct economic activities.

Keywords: peaceful enjoyment of possessions, legitimate expectations, human right and freedoms, evolutive law interpretation.

References

- Afanas'ev, Dmitrii V. 2011. Nuances of defence of corporate property in the European Court of Human Rights. *Khoziaistvo i pravo* 6: 28–39. (In Russian)
- Allen, Tom. 2005. *Property and the Human Rights ACT 1998 (Human Rights Law in Perspective)*. London, Bloomsbury Publishing plc.
- Artukh, Aleksei A. 2016. Government liability for harm caused by unconstitutional fiscal laws: it's not time yet? *Nalogoved* 7: 38–47. (In Russian)
- Barak-Erez, Daphne. 2005. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European Public Law* 11 (4): 583–602.
- Carss-Frisk, Monica, Zherebtsov, Aleksei, Merkulov, Valentin and Ertel', Anatolii. 2002. *European convention on human rights and fundamental freedoms. Property right*. Moscow, Rossiiskaia akademiia pravosudiia Publ. (In Russian)
- Carss-Frisk, Monica. 2003. *The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Human rights handbook 4*. Strasbourg, Council of Europe.
- Craig, Paul. 2010. *EU Administrative Law. The Acquis*. Brussels, European Parliament.
- Dedov, Dmitrii I. 2008. *Legal Method scientific essays*. Moscow, Wolters Kluwer Publ. (In Russian)
- Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed and Buckley, Carla. 2009. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press.
- Leyland, Peter, Anthony, Gordon. 2016. *Textbook on Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
- Makarenko, Dmitrii G. 2017. Principle of trust as a determinant of effective legal regulation of public relationships: legal coverage. *Monitoring pravoprimereniia* 4: 15–22. (In Russian)
- Neshataeva, Tat'iana N. 2007. *Jurisprudence on human rights: European and Russian experience*. Moscow, Gorodets Publ. (In Russian)
- Popelier, Patricia. 2006. Legitimate Expectations and the Law Maker in the Case Law of the European Court of Human Rights. *European Human Rights Law Review* 10: 10–24.
- Presniakov, Mikhail V. 2009. *Constitutional principle of fairness: legal nature and legislative contents*: Dr. Sci. in Law thesis. Saratov, Povolzhskaya akademiia gosudarstvennoi sluzhby im. P. A. Stolypina. (In Russian)
- Schwarze, Jürgen. 2005. *Europäisches Verwaltungsrecht*. 2nd ed. Baden-Baden, Nomos.
- Sermet, Laurent. 1998. *The European Convention on Human Rights and property rights. Human Rights files no. 11 rev*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Sigron, Maya. 2014. *Legitimate Expectations under Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*. Cambridge, Intersentia.
- Slobodianik, Viktor V. 2015. Enhancing legal coverage of entrepreneurship: contemporary trends (international practices). *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* 3 (3): 69–78. (In Russian)
- Vasil'eva, Tat'iana A. 2003. Concept of unimpeded enjoyment of possessions within law of Council of Europe. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 2: 60–83. (In Russian)
- Weber-Dürler, Beatrice. 1983. *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*. München, Helbing & Lichtenhahn.

Received: May 22, 2019
Accepted: January 31, 2020

Kirill A. Chernovol — Research Fellow, National Research University — Higher School of Economics (HSE), 20, Miasnitskaia ul., Moscow, 101000, Russian Federation; k.a.chernovol@gmail.com