

Лисейцева и Маслов (Liseytseva and Maslov) ***против России: ответственность государства*** ***по долгам унитарных предприятий.*** **Постановление Европейского Суда** **по правам человека от 9 октября 2014 года¹**

Мария Сучкова*

Государство при определённых условиях может нести ответственность по обязательствам муниципальных унитарных предприятий в ситуации неисполнения предприятиями судебных решений. В случае банкротства такого предприятия у работников-кредиторов, чьи требования, основанные на вступивших в силу судебных решениях по искам к предприятию, не были удовлетворены в ходе конкурсного производства, отсутствуют эффективные средства правовой защиты в нарушение статьи 13 Европейской Конвенции. В такой ситуации длительная невыплата причитающихся кредиторам сумм влечёт нарушение статьи 6 и статьи 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции.

→ *Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, ответственность государства, эффективность средств правовой защиты*

Краткое изложение фактов дела

Дела были инициированы г-жой Лисейцевой и г-ном Масловым, гражданами Российской Федерации (*далее* — заявители). Заявители являлись работниками муниципальных унитарных предприятий (*далее* — МУП).

Дело г-жи Лисейцевой

Г-жа Лисейцева являлась работником МУП «Автоколонна 1126» (г. Петрозаводск, Республика Карелия), предоставлявшего услуги общественного транспорта на коммерческой

основе. На основании соглашений с городской администрацией МУП «Автоколонна 1126» предоставляло, в том числе, услуги по льготному проезду в общественном транспорте, а городская администрация несла обязанность по возмещению понесённых в связи с этим расходов за счёт бюджета Республики Карелии или федерального бюджета. По состоянию на март 2003 года у регионального и федерального бюджета накопились значительные задолженности по компенсации расходов МУП. Соответственно, МУП не имел возможности своевременно выплачивать заработную плату сотрудникам.

* Сучкова Мария Андреевна — партнёр юридической фирмы Threefold Legal Advisors LLC, магистр международного права в области прав человека (Университет Эссекса, Великобритания) (e-mail: Maria.Suchkova@threefold.ru).

¹ European Court of Human Rights. *Liseytseva and Maslov*. Case Nos. 39483/05 40527/10, 9 October 2014.

В связи со сложившейся ситуацией городская администрация приняла решение о реорганизации МУП в форме выделения и передачи его имущества вновь созданному предприятию. При этом задолженность по заработной плате не была передана новому предприятию.

6 июля 2003 года Арбитражный суд Республики Карелии признал МУП «Автоколонна 1126» несостоятельным (банкротом).

Заявительница обратилась в суд с иском к МУП о взыскании задолженности по заработной плате и иных выплат согласно трудовому законодательству. Тремя отдельными судебными решениями (от 22 июня 2003 года, 25 ноября 2003 года и 16 апреля 2004 года) её требования были удовлетворены. Решения не были обжалованы и вступили в законную силу. Однако они были исполнены МУП лишь частично в связи с недостаточностью средств.

4 октября 2006 года МУП был ликвидирован. Требования кредиторов (в том числе требования заявительницы по исполнению судебных решений в её пользу), не удовлетворённые в ходе процедуры банкротства в связи с недостаточностью средств должника, были признаны погашенными.

Заявительница обратилась в суды общей юрисдикции (вне рамок дела о банкротстве) с исками о привлечении городской администрации к субсидиарной ответственности по обязательствам МУП. Она утверждала, что на администрации лежит обязанность по выплате ей оставшихся сумм по судебным решениям, поскольку банкротство МУП было вызвано действиями городской администрации. Судебными решениями от 21 января 2005 года и 21 мая 2007 года в удовлетворении её требований было отказано на том основании, что заявительница не доказала, что банкротство МУП было вызвано действиями/бездействием городской администрации. Суды отметили, что ухудшение финансового состояния МУП было вызвано неисполнением региональными и федеральными властями обязательств по возмещению расходов МУП, понесённых в связи с предоставлением гражданам льгот по оплате проезда в общественном транспорте. Оба судебных решения были оставлены без изменения вышестоящими судами 22 марта 2005 года и 12 сентября 2007 года соответственно.

Дело г-на Маслова

Г-н Маслов был работником МУП «Жилищно-коммунальное хозяйство г.Мезени» (Архангельская область), предоставлявшим населению различные услуги в области жилищно-коммунального хозяйства. Тарифы на услуги МУП устанавливались администрацией Мезенского муниципального района, которая также была основным потребителем его услуг. В результате применения тарифов, действовавших до 2005 года, деятельность МУП не приносила прибыль, убытки не были компенсированы районной администрацией. Кроме того, администрация имела долги перед МУП по договорам оказания услуг. В ходе последовавших судебных разбирательств директор МУП указал, что финансовые сложности предприятия были вызваны действиями собственника имущества (районной администрации).

В декабре 2005 года по распоряжению главы администрации г.Мезени МУП был реорганизован путём выделения нового предприятия. Как и в деле г-жи Лисейцевой, задолженность по заработной плате не были переданы новому предприятию.

29 мая 2007 года Арбитражный суд Архангельской области признал МУП несостоятельным (банкротом).

Заявитель обратился в суд с требованием о взыскании с МУП невыплаченной заработной платы. 19 июня 2007 года суд вынес решение в его пользу. Судебное решение не было обжаловано и вступило в законную силу. Требования заявителя были включены в реестр требований кредиторов МУП.

24 февраля 2009 года МУП был ликвидирован. Требования заявителя, как и требования других кредиторов, не удовлетворённые в ходе процедуры банкротства в связи с недостаточностью средств должника, были признаны погашенными.

Заявитель обратился в суды общей юрисдикции с рядом исковых заявлений к различным ответчикам (вне рамок дела о банкротстве). Он утверждал, что банкротство МУП было вызвано действиями администрации, и требовал, среди прочего, исполнения администрацией судебных решений, вынесенных в его пользу по искам к МУП. 19 февраля 2010 года Мезенский районный суд отказал в удовлетворении требований заявителя. Суд

указал, что, хотя решение о передаче имущества МУП вновь созданному предприятию, которое привело к банкротству, было принято районной администрацией, банкротство наступило не по вине собственника имущества, поскольку он действовал в соответствии с федеральным законодательством. Таким образом, не был установлен правовой состав для привлечения собственника к субсидиарной ответственности по обязательствам МУП. 6 мая 2010 года решение было оставлено без изменения и вступило в законную силу.

Суть жалобы и процедура в Европейском Суде

В жалобах, поданных в Европейский Суд по правам человека (*далее* — Европейский Суд; Суд) 8 сентября 2005 года и 28 мая 2010 года соответственно, г-жа Лисейцева и г-н Маслов утверждали, что их права, гарантированные статьёй 6 (право на справедливое разбирательство) и статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции (право на уважение собственности), были нарушены в связи с неисполнением судебных решений, вынесенных в их пользу. Кроме того, они указывали, что доступные им средства правовой защиты оказались неэффективными в нарушение статьи 13 Конвенции.

Европейский Суд принял решение о совместном рассмотрении жалоб двух заявителей, а также о совместном рассмотрении вопросов приемлемости и жалоб по существу в соответствии с пунктом 3 статьи 29 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция).

9 октября 2014 года Палата Европейского Суда, состоящая из семи судей Первой секции, единогласно признала, что в делах заявителей имели место нарушения статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Аргументация Европейского Суда

В постановлении по данному делу Европейский Суд рассмотрел два ключевых вопроса: эффективность средств правовой защиты в ситуации неисполнения судебных решений

по искам к МУП, проходящим процедуру банкротства, и ответственность государства по долгам МУП.

Эффективность средств правовой защиты

Обобщая принципы, установленные в прецедентной практике, Европейский Суд указал, что гарантия, содержащаяся в статье 13 Европейской Конвенции, подразумевает наличие в государстве процедур, в рамках которых жалоба лица на нарушение прав, предусмотренных в Конвенции, может быть рассмотрена по существу, а права заявителя жалобы могут быть восстановлены при положительном исходе дела². Согласно практике Европейского Суда, для того чтобы средство защиты признавалось эффективным, такая процедура (или совокупность процедур) должна отвечать ряду требований. Когда речь идёт о компенсаторных средствах правовой защиты, у государства есть достаточно широкая свобода усмотрения в вопросах организации и правового регулирования соответствующих процедур. Тем не менее такие средства защиты должны отвечать требованиям, разработанным в практике Европейского Суда. В частности, при рассмотрении дел о длительном неисполнении решений национальных судов, вынесенных по искам к государству (вне контекста банкротства), Европейский Суд выделил следующие критерии, которым должно соответствовать эффективное средство правовой защиты³:

— Требования о компенсации должны быть рассмотрены в течение разумного срока.

— Компенсация должна быть выплачена своевременно — не позднее чем через шесть месяцев после вступления в силу соответствующего решения.

— Процедура рассмотрения требований о компенсации должна отвечать гарантиям, содержащимся в статье 6 Европейской Конвенции.

— Бремя судебных расходов, которые заявителю обоснованной жалобой необходимо будет понести для получения компенсации, не должно быть «чрезмерным».

— Размер присуждённой компенсации не должен быть значительно ниже, чем размер

² European Court of Human Rights [GC], *Kudła v. Poland*. Case No. 30210/96. § 152. 26 October 2000.

³ European Court of Human Rights. *Wasserman v. Russia (No. 2)*. Case No. 21071/05. § 49 and 51. 10 April 2008.

компенсации, назначаемой Европейским Судом в аналогичных делах.

В данном деле Европейский Суд исходил из установленных в его практике принципов и проанализировал каждое из средств защиты, которое государство-ответчик выдвигало в качестве эффективных в ситуации заявителей, а именно: обжалование действий приставов-исполнителей, обжалование действий конкурсного управляющего МУП, требования о компенсации вреда, причинённого длительным неисполнением судебного решения, в порядке главы 59 Гражданского кодекса РФ, требование об обращении взыскания на имущество должника, незаконно полученное третьими лицами, требование о привлечении собственника имущества МУП к субсидиарной ответственности по обязательствам должника в порядке гражданского судопроизводства.

Европейский Суд признал, что ни одно из средств правовой защиты, предложенных государством-ответчиком и/или использованных заявителями, не является эффективным по смыслу Европейской Конвенции.

Приходя к таким выводам, Европейский Суд отметил, что для того, чтобы средство защиты было признано эффективным, оно должно предоставлять заявителю *возможность получить желаемый результат*. Например, поскольку в данном деле у заявителей не было претензий к работе приставов-исполнителей (их роль в контексте банкротства заключается лишь в направлении конкурсного управляющему исполнительных документов, на чём исполнительное производство заканчивается), обжалование их действий не имело бы никакого смысла, поскольку такой процессуальный шаг не приблизил бы заявителей к их цели, а именно к исполнению судебного решения.

Кроме того, средство защиты должно быть *фактически доступным* заявителю. Например, обжалование действий конкурсного управляющего в данном деле не было фактически доступно заявителям, поскольку они, согласно национальному законодательству (в частности, статье 60 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»), не были наделены правом на обращение в арбитражный суд с таким заявлением, как лица, не участвующие в деле о банкротстве.

Обращение к средству защиты также должно иметь *разумные шансы на успех*.

Так, например, Европейский Суд счёл, что обращение с требованием о компенсации вреда, причинённого в результате неисполнения судебных решений, в порядке главы 59 Гражданского кодекса РФ неэффективно в связи с тем, что в при обращении с иском в порядке статьи 1069 Гражданского кодекса РФ заявителям пришлось бы доказывать вину ответчика (муниципалитета) в неисполнении и незаконность его действий в ситуации, когда ранее суды признавали, что собственник имущества МУП действовал в соответствии с требованиями законодательства. В такой ситуации шанс на удовлетворение требований заявителей в рамках данной процедуры был бы чрезвычайно мал. Аналогично, требование об обращении взыскания на имущество должника, незаконно полученное третьими лицами, не будет эффективным средством защиты в отсутствии доказательств незаконного получения имущества должника третьими лицами.

Наиболее подробный анализ Европейский Суд провёл в отношении средства защиты, к которому обратились заявители, а именно обращение с иском о привлечении администрации соответствующего муниципального образования (собственника имущества) к субсидиарной ответственности. Европейский Суд пришёл к выводу о неэффективности данного средства защиты в ситуации заявителей, указав, что такой иск не имел разумных шансов на успех. Так, несмотря на то что суды в данном деле рассматривали вопрос о возможности ответчика контролировать деятельность МУП, они пришли к выводу о том, что ответчик действовал в соответствии с российским законодательством. По мнению Европейского Суда, тот факт, что в предмет рассмотрения по таким делам не входит вопрос о том, были ли задержки в исполнении судебных решений чрезмерными и было ли вмешательство в право на уважение собственности заявителей (статья 1 Протокола № 1 к Конвенции) оправданным, делает такое средство защиты неэффективным для целей обжалования нарушений Конвенции. Кроме того, Европейский Суд отметил, что заявители, которые не имели доступа к документам МУП, были поставлены в неравное положение по сравнению с ответчиками, которые располагали доступом к информации об имуществе МУП и его финансовой ситуа-

ции. При этом бремя доказывания обстоятельств, необходимых для привлечения к субсидиарной ответственности, лежало именно на заявителях, как на истцах.

На основании изложенных соображений Европейский Суд пришёл к выводу об отсутствии эффективных средств правовой защиты в ситуации неисполнения судебных решений по искам работников к банкротящимся МУП в нарушение статьи 13 Европейской Конвенции.

Ответственность государства по долгам МУП

Переходя к вопросу о наличии или отсутствии нарушения Конвенции в связи с неисполнением судебных решений, вынесенных в пользу заявителей, Европейский Суд в первую очередь должен был установить, являются ли МУП «государственными» предприятиями в том смысле, в котором данный термин понимается в прецедентном праве. Ответ на этот вопрос необходим для определения того, какие обязанности возлагаются на государство-ответчика Конвенцией в отношении исполнения судебных решений по искам к МУП. Так, согласно устоявшейся практике Европейского Суда, объём обязательств государства по Конвенции в контексте жалоб на неисполнение судебных решений варьируется в зависимости от фигуры должника. Если судебное решение вынесено против государства, то именно оно должно предпринимать все необходимые действия для исполнения такого решения в полной мере и в разумный срок⁴. Если же должником является частное лицо, государство обязано лишь оказать кредитору необходимое содействие в исполнении соответствующих судебных решений⁵, например путём регулирования процедуры банкротства и деятельности судебных приставов.

В постановлении Европейский Суд привёл подробное обобщение своей прецедентной практики по вопросу признания организаций «государственными» для целей Конвенции — как с точки зрения возложения на государство ответственности за действия/бездействие таких квазигосударственных организаций, так

и с точки зрения *locus standi*, то есть права на обращение в Европейский Суд для организаций, выполняющих государственные или общественно значимые функции.

При оценке того, несёт ли, с точки зрения Европейской Конвенции, государство ответственность по долгам юридического лица, Европейский Суд устанавливает степень независимости юридического лица от государства на основании следующих факторов:

— *Правовой статус юридического лица*, в частности каким правом — частным или публичным — регулируется создание и деятельность юридического лица; круг его прав и обязанностей согласно национальному праву. Хотя этот фактор значим, он не является решающим. В практике Европейского Суда были случаи, когда государство признавалось ответственным по обязательствам юридических лиц вне зависимости от их формального определения в национальном праве⁶.

— *Характер и цели деятельности юридического лица*, а именно наличие или отсутствие у него каких-либо общественно значимых функций, а также сфера, в которой юридическое лицо осуществляет свою деятельность, и нормативное регулирование деятельности в этой сфере.

— *Степень институциональной и управленческой независимости юридического лица* от государства. В этом отношении Европейский Суд принимает во внимание долю государственного участия в юридическом лице, возможности государства по управлению и осуществлению контроля за деятельностью организации, а также роль государства в таких специфических для юридического лица процедурах, как банкротство.

Применяя указанные критерии в рассматриваемом деле, Европейский Суд проанализировал положения российского законодательства об унитарных предприятиях и обстоятельства, касающиеся МУП, работниками которых являлись заявители. Несмотря на то что МУП, как и любое коммерческое юридическое лицо, создаются с целью получения прибыли, регулируются общим корпоративным законодательством, имеют неко-

⁴ European Court of Human Rights. *Burdov v. Russia*. Case No. 59498/00. § 33–42. 7 May 2002.

⁵ European Court of Human Rights. *Kunashko v. Russia*. Case No. 36337/03. § 38–49. 17 December 2009.

⁶ См., например, European Court of Human Rights. *Lisyanskiy v. Ukraine*. Case No. 17899/02. § 19. 4 April 2006.

тую степень независимости в управлении переданным им имуществом и доходами от деятельности, как правило, не получают бюджетного финансирования и самостоятельны в принятии ряда решений, в том числе о судебной защите закреплённого за ними имущества, Европейский Суд пришёл к выводу, что рассматриваемые предприятия не обладали достаточной степенью независимости от государства. Анализируя статус МУП по российскому законодательству, Европейский Суд отметил, что государство обладало значительными полномочиями по контролю за их деятельностью, в частности осуществляло контроль за соблюдением уставных целей, контроль за использованием и распоряжением закреплённым за предприятиями имуществом, а также обладало иными значимыми полномочиями в отношении создания, управления, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий. Кроме того, Европейский Суд учёл, что для МУП предусмотрено особое правовое регулирование вопросов назначения, подотчётности и ответственности директоров предприятий, согласно которому директор может быть уволен собственником имущества МУП по собственному усмотрению.

Анализируя обстоятельства дел г-на Маслова и г-жи Лисейцевой, Европейский Суд отметил, что МУП осуществляли свою деятельность в социально значимых сферах (предоставление услуг в области жилищно-коммунального хозяйства в деле г-на Маслова и предоставление услуг общественного транспорта, в том числе на льготной основе с последующим правом требования компенсации за счёт соответствующего бюджета в деле г-жи Лисейцевой). Фактическая степень контроля государства в данных делах проявилась в том, что соответствующие муниципальные образования приняли решение о реорганизации МУП и передаче их имущества вновь созданным предприятиям.

На основании изложенных обстоятельств Европейский Суд пришёл к выводу о том, что в данном деле государство несёт ответственность по долгам МУП. Соответственно, переходя к вопросу о неисполнении судебных решений в пользу заявителей, Европейский Суд исходил из того, что в данном деле должны применяться те же критерии, что и в случаях неисполнения судебных решений, вынесенных напрямую в отношении государ-

ства, то есть обязательство государства по Конвенции в данном случае состояло том, чтобы обеспечить своевременное и полное исполнение судебных решений в пользу заявителей. При этом Европейский Суд подчеркнул, что в связи с банкротством должника, по обязательствам которого несёт ответственность государство, некоторые задержки в исполнении судебных решений могут считаться оправданными. Однако, учитывая, что судебные решения в пользу заявителей так и остались неисполненными, а срок неисполнения с момента вступления решений в силу и до момента ликвидации должников составлял более одного года и восьми месяцев (в деле г-на Маслова) и более двух лет (в деле г-жи Лисейцевой), Европейский Суд признал, что государство-ответчик допустило нарушение статьи 6 и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Европейский Суд постановил, что государство-ответчик должно выплатить заявителям компенсацию ущерба в размере неисполненных судебных решений, а также компенсацию морального вреда и судебных расходов.

Заключение

В постановлении по делу *Лисейцева и Маслов против России* Европейский Суд впервые подробно рассмотрел вопрос об ответственности государства по долгам муниципальных унитарных предприятий, проходящих процедуру банкротства, в контексте неудовлетворения требований работников-кредиторов, основанных на судебных решениях по искам к таким предприятиям, а также вопрос о наличии в российском законодательстве эффективных средств правовой защиты в такой ситуации. Выводы, содержащиеся в данном постановлении, важны как для развития прецедентной практики Европейского Суда, так и с точки зрения влияния Конвенции на российскую правовую систему.

В силу статьи 46 Конвенции вывод Европейского Суда об отсутствии эффективных средств правовой защиты в отношении конкретного нарушения на этапе исполнения постановления предполагает, что государство должно предпринять так называемые «меры общего характера», то есть в данном случае провести реформу, направленную на создание новых эффективных средств защиты или

приведение существующих в соответствие с требованиями Конвенции. Данное обязательство также вытекает из Рекомендации Комитета Министров Совета Европы (2004)⁷ «О совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты». Поэтому можно предположить, что в ходе контроля за исполнением данного постановления Комитет Министров Совета Европы (орган, отвечающий за контроль над исполнением постановлений Европейского Суда) будет ставить перед властями Российской Федерации вопрос о реформировании законодательства/правоприменительной практики в данной области. Рассматриваемое постановление ценно подробным анализом критериев эффективности компенсаторных средств правовой защиты, что позволяет государствам руководствоваться изложенными в нём принци-

пами при реформировании процессуального законодательства.

Кроме того, в данном постановлении Европейский Суд в очередной раз подчеркнул фундаментальную позицию о том, что государство не освобождается от исполнения своих обязательств по Конвенции в том случае, если оно делегирует исполнение своих функций частным лицам. Содержащиеся в постановлении анализ прецедентного права о признании юридических лиц «государственными организациями» по смыслу Европейской Конвенции и выводы об ответственности государства за действия МУП имеют существенное правовое значение не только для предприятий, ставших предметом рассмотрения Европейского Суда, но и для других подконтрольных государству организаций, выполняющих публичные функции.

⁷ Recommendation (2004) 6 of the Committee of Ministers to member States on the improvement of domestic remedies, 12 May 2004, 114th Session. Текст на английском языке доступен по адресу: URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/CMRec_en.asp (дата обращения: 16.03.2015).