



УДК 347.233

## СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 1 ПЕРВОГО ПРОТОКОЛА К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

**Наталья БЛАЖИВСКАЯ,**  
кандидат юридических наук, докторант  
Института законодательства Верховной Рады Украины

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу содержания принципа законности в соответствии со статьей 1 Первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Исследуется практика Европейского суда по правам человека относительно соблюдения государством-ответчиком требований законности при принятии ею мер, направленных на лишение или ограничение права собственности. На основе анализа решений Европейского суда по правам человека сделан вывод, что понятие законности означает, что любое вмешательство в осуществление лицом права собственности должно соответствовать национальному законодательству и не быть произвольным. Особое внимание уделяется исследованию содержания понятия «закон», как оно толкуется Европейским судом по правам человека.

**Ключевые слова:** законность, право собственности, Первый Протокол, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека.

### THE CONTENTS OF PRINCIPLE OF LEGALITY IN ACCORDANCE WITH ARTICLE 1 OF THE FIRST PROTOCOL TO CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

**Natalia BLAZHIVSKA,**  
Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate  
of Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

### SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the content of the lawfulness principle in accordance with Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. There is examined the European Court of Human Rights practice concerning the compliance by the respondent state with the requirements of legality when it takes measures aimed at deprivation or restriction of right of property. On the basis of an analysis of the European Court of Human Rights decisions there is concluded that the notion of legality means that any interference with the exercise of a person's right of property must correspond with national law and not be violent. Particular attention is paid to the study of the term «law» meaning as it is interpreted by the European Court of Human Rights.

**Key words:** lawfulness, right of property, the First Protocol, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights.

**Постановка проблемы.** Первый в списке вопросов, на который должен ответить Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд), рассматривая дела о защите права собственности в соответствии со статьей 1 Первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Первый Протокол) [1], – это законность принятых государством мер, направленных на лишение или ограничение права собственности, что означает, что любое вмешательство в пользование имуществом должно, прежде всего, соответствовать предписаниям национального законодательства.

**Актуальность темы исследования.** Среди актуальных задач в построении правового государства, стоящих на сегодня перед страной и обществом, приоритетной является обеспечение защиты права собственности. Для этого необходимо учитывать практику Европейского суда по правам человека по поводу применения положений статьи 1 Первого Протокола, которые предусматривают обязательность соблюдения государством-ответчиком принципа законности при вмешательстве в процесс пользования имуществом.

**Состояние исследования.** В юридической литературе данный вопрос

практически не изучался отечественными учеными, поэтому многие его аспекты остаются незатронутыми и требуют немедленного рассмотрения.

**Цель и задачи статьи.** Цель написания данной статьи – проанализировать решения Европейского суда по поводу интерпретации последним принципа законности в соответствии со статьей 1 Первого Протокола. Для достижения поставленной цели были выполнены следующие задания:

– проанализирована практика Европейского суда в контексте исследуемой тематики;

– сделаны выводы относительно толкования Европейским судом прин-



ципа законности с целью защиты права собственности.

#### **Изложение основного материала.**

Первым и наиболее основным требованием статьи 1 Первого Протокола, о котором говорится в постановлении Европейского суда по делу «The Former King of Greece and others v. Greece» [2], является то, что любое вмешательство со стороны органов государственной власти в беспрепятственное пользование имуществом должно быть законным. Кроме того, принцип законности является одним из основных принципов демократического общества, он присущ всем положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Об указанном говорится также в решениях Европейского суда по делам «Jahn and Others v. Germany» [3], «Fabian v. Hungary» [4].

В случае если государство-участник Конвенции не может привести правовых оснований в национальном законодательстве для ограничения права собственности, то вмешательство в право собственности заявителя не может считаться законным в соответствии со статьей 1 Первого Протокола (решение Европейского суда по делу «Paukstis v. Lithuania» [5]).

Соответствие национальному законодательству понимается Европейским судом достаточно широко: в него, наряду с действующим законодательством, включается и толкование, которое дают ему национальные суды, и сложившаяся практика правоприменения, в том числе судебная. Однако в свете преамбулы к Конвенции и в соответствии с принципом верховенства права, одним из проявлений которого является принцип правовой определенности, требование законности признается соблюденным только в том случае, если национальное законодательство достаточно определено и непротиворечиво [6]. В противном случае в Европейского суда есть все основания утверждать про нарушение статьи 1 Первого Протокола.

Кроме того, при применении положений статьи 1 Первого Протокола необходимо учитывать выработанные подходы прецедентной практики Европейского суда и по другим статьям Конвенции.

Заслуживает внимания позиция Европейского суда относительно тол-

кования конвенционных терминов «закон» и «предусмотрено законом», сформулирована достаточно четко по делу «The Sunday Times v. the United Kingdom» [7]. Жалоба касалась вопроса возможного нарушения статьи 10 Конвенции в связи с запретом национальными судами Великобритании публикации газетой «Санди Таймс» статей, посвященных обсуждению еще незавершенного судебного процесса, по причине неуважения к суду. Одним из вопросов, который необходимо было рассмотреть Европейскому суду по этому делу, было толкование термина «предусмотрено законом» в аспекте вмешательства в права, гарантированные статьей 10 Конвенции. По этому поводу Европейский суд отметил, что понятие «закон» в словосочетании «предусмотрено законом» охватывает не только уставное, но и неписаное право. По мнению Европейского суда, из высказывания «предусмотрено законом» вытекают следующие два требования. Во-первых, право должно быть в адекватной мере доступным: граждане должны иметь возможность ориентироваться в том, какие правовые нормы применяются в конкретном случае. Во-вторых, норма не может считаться законом, если она не сформулирована с достаточной степенью точности, что позволяет гражданину согласовывать с ней свое поведение [7].

Таким образом, Европейский суд сформулировал несколько требований, которые должен удовлетворять национальный закон, чтобы соответствовать принципу верховенства права, закрепленному в преамбуле Конвенции и который составляет содержание всех статей Конвенции. Во-первых, речь идет о широком понимании национального закона. Европейский суд всегда понимал термин «закон» в материальном, а не формальном смысле; он включает как писаное право, к которому относятся, в частности подзаконные акты и регулятивные акты, принятые компетентными распорядительными органами на основании делегированных парламентом полномочий по принятию решений, так и прецедентное право. Таким образом, понятие «закон» включает в себя законодательство и прецедентное право [8].

Отнесение Европейским судом к понятию «закон» не только писаного

права, но и права, созданного судами, одинаково применяется и в странах романо-германской правовой системы. Так, по мнению Европейского суда, законом в таких государствах выступает действующий правовой акт, как он истолкован компетентными судебными органами в свете новых практических обстоятельств [9].

Во-вторых, это требование, которое составляет качество закона, соответственно, его доступность и предсказуемость. Так, в постановлении по делу «Zlinsat, spol. s.r.o. v. Bulgaria» [10] относительно требования законности Европейский суд отмечает следующее: положения закона, на которых базировалось вмешательство в осуществление права собственности, были сформулированы крайне неопределенно, и это практически исключало возможность предположить, при каких условиях прокуратура решит действовать и какие меры она применит в случае, когда посчитает, что могло быть совершено правонарушение. Действительно, нельзя избежать того, что многие законы сформулированы более или менее неопределенно; их толкование и применение являются вопросами практики. Однако в Болгарии отсутствует практика опубликования судебных решений, которая интерпретирует или уточняет содержание правовых норм, о которых идет речь.

В другом постановлении по делу «Association of Victims of Romanian Judges and Others v. Romania» [11] Европейский суд подчеркнул, что выражение «предусмотрено законом» не просто требует, чтобы обжалуемая мера основывалась на положениях внутригосударственного законодательства, но также ссылается на качество рассматриваемого закона, требуя, чтобы он был доступен заинтересованным лицам и сформулирован с достаточной четкостью, чтобы позволить им предусмотреть в разумной степени последствия, которые могут повлечь то или иное деяние. Кроме того, в законе должны употребляться достаточно понятные для рядовых граждан формулировки.

В то же время Европейский суд делает оговорку, что, несмотря на постоянное развитие общественных отношений и вследствие этого невозможность в законе предусмотреть все нормы, необходимые для урегулирования той или иной ситуации, а также то,



что невозможно представить закон без конкретных юридических терминов, непонятных для большинства граждан, толкование и применение таких нормативных актов зависит от практики применения. Поскольку как бы четко не была сформулирована правовая норма, существует необходимость в ее разъяснении и приспособлении к конкретным обстоятельствам [12].

Таким образом, для обеспечения качества закона законодательство государства должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства публичной власти в осуществление прав, гарантированных Конвенцией, то есть во внутреннем праве должны существовать ограничительные меры от произвольного вмешательства властей в осуществление гражданами своих прав [13].

Исходя из вышеизложенного, принцип верховенства права, который составляет основу Конвенции, считается соблюденным в случае, если закон обеспечивает охрану предусмотренных Конвенцией прав от произвола со стороны государственных органов стран-участниц Конвенции. В частности, по делу Европейского суда «von Maltzan and others v. Germany» [14] запрет произвола был возведен в ранг принципа и указанный наряду с принципом верховенства права.

К одной из гарантий от произвола, безусловно, можно отнести также деятельность судов. Судебный контроль за вмешательством со стороны должностных лиц является существенным признаком гарантии прав личности. Этот контроль имеет целью уменьшить риск произвольного вмешательства и обеспечить соблюдение правовых норм, является одним из основных принципов демократического общества, о чем непосредственно говорится в преамбуле к Конвенции [15].

В постановлении по делу «Smirnov v. Russia» [16] Европейский суд прямо высказался о роли судебного контроля в соблюдении требования качества закона, отметив, что сомневается, что такая широкая свобода усмотрения (предоставлена должностным лицам органов государственной власти), без эффективного судебного надзора, отвечала бы критерию качества закона.

Несоответствие критерию законности – вот вывод, к которому при-

шел Европейский суд по делу «Capital Bank AD v. Bulgaria» [17] в ситуации, когда Болгарский национальный банк был наделен полномочиями отозвать лицензию любого банка без всякого предупреждения о начале соответствующей процедуры наряду с отсутствием следующей возможности обжалования принятого решения в административном или судебном порядке. Европейский суд отметил, что вмешательство государства в осуществление банком-заявителем своего права на пользование имуществом не было обеспечено достаточными гарантиями против произвола, а потому это вмешательство нельзя считать законным в смысле статьи 1 Первого Протокола.

Механизм защиты прав, предусмотренных Конвенцией, является субсидиарным по отношению к защите на национальном уровне и Европейский суд не ставит перед собой задачу подмены национальных судов. Статья 1 Конвенции предусматривает, что Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, кто находится под их юрисдикцией, права и свободы, закрепленные в разделе 1 Конвенции. Указанное позволяет сделать вывод, что главная ответственность за имплементацию и обеспечение выполнения гарантированных Конвенцией прав и свобод лежит на национальных органах власти. Соответственно, механизм подачи жалоб в Европейский суд является дополнительным по отношению к национальным системам защиты прав человека. Этот субсидиарный характер четко изложен в статье 13 и пункте 1 статьи 35 Конвенции [18].

По мнению Европейского суда, из принципа субсидиарности следует, что национальные суды должны толковать и применять внутреннее законодательство в соответствии с Конвенцией, поэтому в вопросе оценки соответствия вмешательства в право собственности закона Европейский суд является осторожным, поскольку применение и толкование национального законодательства и вынесения решений по вопросам соответствия конституции является обязанностью, прежде всего, национальных органов, в частности, судов [19].

Гарантии защиты охраняемых Конвенцией прав проявляются не только в применении и толковании нацио-

нального законодательства, но и в обеспечении доступных и эффективных средств защиты этих прав. Европейский суд хорошо осведомлен о вспомогательном характере своей роли и о том, что Высокие Договаривающиеся Стороны должны обеспечить права и свободы каждому, кто находится под их юрисдикцией. Правило об исчерпании внутригосударственных средств правовой защиты, упомянутое в пункте 1 статьи 35 Конвенции, обязывает заявителей использовать сначала те средства защиты, которые, как правило, доступны и позволяют получить компенсацию [20]. Так, в решении по делу «Bistrovic v. Croatia» [21].

Однако принцип субсидиарности не означает полного отказа от контроля со стороны Европейского суда за результатами использования заявителем внутренних средств правовой защиты, в противном случае права были бы лишены своей сущности. Конвенция имеет целью обеспечение не тех прав, которые являются теоретическими или иллюзорными, а тех прав, которые являются эффективными и могут быть реализованы на практике [22]. То есть хотя Европейский суд не должен подменять собой национальную власть, которая находится в лучшем положении по сравнению с ним, решая спорный вопрос, он должен проанализировать как законодательство, так и практику его применения, включая решения, вынесенные независимыми судами. Сказанное подтверждается решением по делу «Guiso-Gallisay v. Italy» [23], в котором Европейский суд пришел к выводу о нарушении статьи 1 Первого Протокола из-за несоответствия действий власти требованиям законности.

**Выводы.** Таким образом, любой нормативный акт, в том числе и судебное решение, служит источником права только в том случае, если он носит определенный характер, эффективно регулирует правоотношения и содержит пропорциональные меры правового регулирования. В случае отсутствия какого-либо из указанных элементов Европейский суд может признать не соответствующими принципу верховенства права и закон, и договор, и судебное решение. Следовательно, Европейский суд под принципом верховенства права понимает не принцип законности, сформулированный в позитивном праве, а, скорее, общий есте-



ственно-правовой принцип предсказуемости и справедливости нормативных писанных правил. Верховенство права определяет принцип законности и служит основой последнего.

#### Список использованной литературы:

1. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 20.03.1952 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535).
2. Решение Европейского суда по правам человека от 23 ноября 2000 года по делу «The Former King of Greece and others v. Greece» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59051>.
3. Решение Европейского суда по правам человека от 30 июня 2005 года по делу «Jahn and Others v. Germany» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69560>.
4. Решение Европейского суда по правам человека от 5 сентября 2017 года по делу «Fabian v. Hungary» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176769>.
5. Решение Европейского суда по правам человека от 24 ноября 2015 года по делу «Paukstis v. Lithuania» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158882>.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950 року [Электронный ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
7. Решение Европейского суда по правам человека от 6 ноября 1980 года по делу «The Sunday Times v. the United Kingdom» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57583>.
8. Решение Европейского суда по правам человека от 10 ноября 2005 года по делу «Leyla Sahin v. Turkey» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70956>.
9. Решение Европейского суда по правам человека от 16 июня 2015 года по делу «Delfi AS v. Estonia» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105>.
10. Решение Европейского суда по правам человека от 15 июня 2006 года по делу «Zlinsat, spol. s.r.o. v. Bulgaria» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75819>.
11. Решение Европейского суда по правам человека от 14 января 2014 года по делу «Association of Victims of Romanian Judges and Others v. Romania» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140004>.
12. Решение Европейского суда по правам человека от 15 октября 2015 года по делу «Kudrevicius and Others v. Lithuania» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>.
13. Решение Европейского суда по правам человека от 17 мая 2016 года по делу «Karacsony and Others v. Hungary» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162831>.
14. Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 2005 года по делу «von Maltzan and others v. Germany» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68660>.
15. Решение Европейского суда по правам человека от 17 июня 2003 года по делу «Nuray Sen v. Turkey» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61139>.
16. Решение Европейского суда по правам человека от 7 июня 2007 года по делу «Smirnov v. Russia» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80953>.
17. Решение Европейского суда по правам человека от 24 ноября 2005 года по делу «Capital Bank AD v. Bulgaria» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71299>.
18. Решение Европейского суда по правам человека от 26 ноября 2013 года по делу «Vlad and Others v. Romania» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138558>.
19. Решение Европейского суда по правам человека от 12 декабря 2002 года по делу «Wittek v. Germany» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60815>.
20. Решение Европейского суда по правам человека от 12 декабря 2006 года по делу «Burden and Burden v. the United Kingdom» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78427>.
21. Решение Европейского суда по правам человека от 31 мая 2007 года по делу «Bistrovic v. Croatia» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80705>.
22. Решение Европейского суда по правам человека от 6 октября 2016 года по делу «S.L. and J.L. v. Croatia» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178604>.
23. Решение Европейского суда по правам человека от 22 декабря 2009 года по делу «Guiso-Gallisay v. Italy» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96496>.
24. Rozakis Christos. The right to property in the Case Law of the European Court of Human Rights [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://iipi.com/new/wp-content/uploads/2014/12/Athens-Property-Day-2016.-Keynote-speech.-The-Property-Right-in-the-Case-Law-of-the-ECHR.pdf>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Блаживская Наталья Евгеньевна** – кандидат юридических наук, докторант Института законодательства Верховной Рады

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
**Blazhivska Natalia Evgenievna** – Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate of Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

[nataliablazhivska@ukr.net](mailto:nataliablazhivska@ukr.net)