Денежные обязательства и обязательства в натуре государства в свете практики Европейского суда по правам человека

КОВЛЕР Анатолий Иванович, заведующий центром правовых проблем интеграции и международного сотрудничества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: kovler@izak.ru

В статье анализируется проблема неисполнения судебных решений по денежным и иным обязательствам государства в отношении своих граждан. Существование этой системной проблемы в нашей стране признано и высшими судами Российской Федерации, и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ), в который обращаются российские граждане в связи с неисполнением названных решений и нарушением их прав собственности.

Данная проблема входит в противоречие как с федеральным законодательством (ст. 6 «Обязательность судебных постановлений» Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»), так и с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство»), ибо неисполнение судебного решения согласно принятому ЕСПЧ стандарту равнозначно незавершению судебной процедуры.

В 2009 г. ЕСПЧ вынес так называемое пилотное постановление по делу «Бурдов против России (№ 2)», в котором помимо констатации нарушения права на справедливое судебное разбирательство и права собственности заявителя рекомендовал государству-ответчику принять законодательные меры, стимулирующие исполнение судебных решений по государственным обязательствам в разумные сроки либо выплату компенсации за судебную волокиту и неисполнение судебных решений.

Принятый вслед за этим Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», несмотря на его очевидный прогрессивный характер, применялся судами согласно совместному постановлению Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 30/64 только в отношении денежных обязательств государства.

Лишь после принятия второго пилотного постановления по делу «Герасимов и другие против России» (2014) был принят Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 450-ФЗ, предусматривающий исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера. Таким образом, российские граждане получили возможность обжаловать в судебном порядке неисполнение судебных решений как по денежным обязательствам государства, так и по обязательствам в натуре. Однако требуется некоторое время для обобщения практики применения этого нормативного правового акта.

Ключевые слова: денежные обязательства, обязательства в натуре, неисполнение судебных решений, Верховный Суд Российской Федерации, Европейский суд по правам человека, законодательство, судебная практика.

Pecuniary Obligations and Non-Pecuniary (“Natural”) Obligations of the State in the Light of the Case-Law of the European Court of Human Rights

A. I. KOVLER, head of the Center of legal issues of integration and international cooperation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: kovler@izak.ru

The article analyses the systemic problem existing in the Russian Federation as a non-enforcement of judicial decisions concerning pecuniary and non-pecuniary (“natural”) obligations of the State towards its citizens. The existence of such problem was recognized by the Supreme Court of the Russian Federation and by the European Court of human rights who received a great number of complaints of Russian citizens on the non-enforcement of judgments and on the violation of their property rights.

In 2009 the European Court delivered a pilot judgment on this issue “*Burdov v. Russia (2)*” in which besides a recognition of a violations of the right to a fair trial and to the protection of the property, the Court recommended to the respondent State to adopt necessary legislative measures stimulating the enforcement within the reasonable time of judicial decisions concerning the State's material obligations towards its citizens or a compensation for the procrastination or non-enforcement of judicial decisions.

The Federal law on 30 April 2010 No. 68-FZ “On the compensation for the violation of the right to a fair trial within a reasonable time or for the violation of the right to an enforcement of a judicial decision in a reasonable delay” despite its evident progressive meaning concerned only the so called pecuniary obligations and this restrictive interpretation was confirmed by the supreme courts of Russia in December of the same year.

It's only after the second pilot judgment “*Gerasimov and Others v. Russia*” (2014) a new Federal law on 19 December 2016 No. 450-FZ providing a fulfillment of non-pecuniary obligations was adopted. Thus the Russian citizens obtained a possibility to appeal before the national courts a non-enforcement or judicial decisions concerning pecuniary as well as non-pecuniary obligations (“obligations in nature”) of the State. Time is necessary to analyse the implementation of the new law.

Keywords: pecuniary obligations, non-pecuniary (“natural”) obligations, non-enforcement of judicial acts, Supreme Court of the Russian Federation, the European Court on Human Rights, legislature, judicial practice.

DOI: 10.12737/article_59f067bd811305.98774086

После вступления в Совет Европы в феврале 1996 г. Российская Федерация, ратифицируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Европейская конвенция), заявила, что она как участник Конвенции признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении Российской Фе-

дерации (ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»). 5 мая 1998 г. Европейская конвенция вступила в силу на всей территории Российской Федерации, равно как и юрисдикция Европейского суда стала обязательной. Это в полной мере отвечало положению ч. 3 ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»: «Обязательность на территории Российской Федерации постановлений судов иностранных государств, меж-

дународных судов и арбитражей определяется международными договорами Российской Федерации». Ратификация Европейской конвенции являлась ратификацией такого международного договора.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» поставило точку в спорах об «обязательной» или «консультативной» природе постановлений ЕСПЧ, указав при этом, что «применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод». В постановлении от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» Пленум ВС РФ дал подробные разъяснения относительно применения Конвенции и учета правовых позиций ЕСПЧ: «Правовые позиции Европейского суда учитываются при применении законодательства Российской Федерации. В частности, содержание прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и свобод, раскрываемого Европейским судом при применении Конвенции и Протоколов к ней» (п. 3)¹.

12 мая 2004 г. Комитет министров Совета Европы принял резолюцию 2004(3), призывающую ЕСПЧ отмечать в своих так называемых пилотных постановлениях, насколько это

возможно в случае повторяющихся нарушений, «наличие структурной проблемы и источник этой проблемы», а также рекомендовать те меры общего характера, которые по необходимости следует принять во избежание повторения этих нарушений².

Первым пилотным постановлением ЕСПЧ в отношении России было постановление от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России (№ 2)» (*Burdov v. Russia*, No. 2) по проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений внутрисударственных судов по денежным обязательствам государства: выплаты пенсий, пособий, компенсаций.

Заявителем в данном деле являлся российский гражданин, который был призван военными органами в 1980-е гг. для участия в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. С конца 1990-х гг. российские суды удовлетворяли его многократные требования о выплате различных денежных пособий, но их решения не исполнялись в течение длительных периодов времени. Настоящая жалоба касалась длительного неисполнения нескольких решений, вынесенных в пользу заявителя в 2003—2007 гг.

Суд счел уместным применить процедуру пилотного постановления в данном деле, учитывая, в частности, повторяющийся и длящийся характер лежащих в его основе проблем, широкий круг лиц, затронутых этими проблемами в России, и срочную необходимость обеспечить быстрое и надлежащее восстановление

¹ Комментарий к данному постановлению см.: Тимошин Н. В., Зимпенко Б. Л. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней // Судья. 2013. № 10. С. 24—37.

² См.: Ковлер А. И. Новые тенденции в практике Европейского суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2006. № 5; также см.: Информационно-тематический обзор ЕСПЧ «Пилотные постановления» (2015). URL: <http://echr.coe/factsheets/Rus>; Pilot Judgement Procedure in the European Court of Human Rights and the Future Development of Human Rights' Standards and Procedures. Warsaw, 2009.

их прав, включая возмещение причиненного им ущерба, на внутригосударственном уровне.

По мнению Суда, серьезная озабоченность и выводы различных органов как внутри страны, так и на международном уровне созвучны 200 постановлениям ЕСПЧ в отношении России, высветившим данные структурные проблемы в их различных аспектах. Эти проблемы затрагивают не только права жертв Чернобыля, как в названном деле, но и права других широких и уязвимых слоев российского населения: неисполнение зачастую имело место в делах, касающихся выплат пенсий, детских пособий, компенсаций ущерба, понесенного на военной службе, или ущерба за необоснованное уголовное преследование.

Суд выразил серьезную озабоченность по поводу того, что нарушения, констатированные в данном постановлении, имели место несколько лет спустя после первого постановления ЕСПЧ от 7 мая 2002 г. в пользу того же самого заявителя и вопреки обязательству России в соответствии с Европейской конвенцией принять под контролем Комитета министров необходимые меры для разрешения проблемы. Неисполнение одного из судебных решений в пользу заявителя длилось до августа 2007 г. во многом из-за того, что компетентный государственный орган своевременно не принял соответствующей процедуры. В то же время Суд отметил в положительном свете различные меры общего характера, находящиеся на рассмотрении российских властей, в частности внесенные в парламент законопроекты, преследующие создание внутригосударственных средств правовой защиты в случае неисполнения задержек в исполнении судебных актов.

На системный характер неисполнения решений российских судов обращал внимание и Комитет министров Совета Европы в Меморандуме, подготовленном Департаментом по контролю за исполнением поста-

новлений ЕСПЧ³. В Меморандуме проанализирована процедура исполнения судебных актов в 2006 г.

Так, в период с 1997 по 2001 г. служба судебных приставов была единственным компетентным органом, обеспечивающим исполнение всех судебных актов, включая те, которые были приняты против государства, его субъектов, их органов, муниципалитетов или их структур (далее — органы власти). Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (утратил силу) уполномочивал судебных приставов принимать все необходимые меры в этом отношении, включая наложение ареста на денежные средства или имущество должников. Нарушения, констатированные Европейским судом в течение этого периода, в основном возникали из-за неэффективности службы судебных приставов.

В период с 2001 по 2005 г. исполнение судебных актов в отношении органов власти в основном базировалось на специальной процедуре, установленной постановлениями Правительства РФ, вверившими исполнение таких судебных актов Министерству финансов⁴. Кроме того, ежегодные законы «О федеральном бюджете» (начиная с Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ) уполномочивали должным образом Министерство финансов осуществлять необходимые выплаты. Компетенция судеб-

³ Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского суда // CM/Inf/DH(2006)19 revised, 6.06.2006.

⁴ См. постановления Правительства РФ от 22 февраля 2001 г. № 143, от 9 сентября 2002 г. № 666 «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» (утратили силу).

ных приставов в данной сфере была исключена законом начиная с 2003 г. (Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ). Какие-либо принудительные меры с целью обеспечить исполнение судебных актов предусмотрены не были.

Несмотря на эти законы и нормы, в период с 2001 по 2003 г. Верховный Суд РФ несколько раз выносил решения о том, что существование специальной исполнительской процедуры в принципе не мешает взыскателям при необходимости добиваться исполнения судебного акта через службу судебных приставов. Однако исполнение таких судебных актов через службу судебных приставов оказывалось неэффективным на практике.

14 июля 2005 г. Конституционный Суд РФ признал постановление Правительства РФ № 666 неконституционным, определив, что специальная (исполнительная) процедура может быть установлена только законом. Конституционный Суд дал властям срок до 1 января 2006 г., с тем чтобы создать соответствующую исполнительную процедуру с учетом следующих принципов:

исполнение судебных актов должно осуществляться в разумный срок;

исполнительное производство должно подвергаться эффективному, а не формальному судебному контролю, позволяющему обжалование действий государственных служащих, затягивающих исполнение судебных актов или отказывающих в нем;

неисполнение судебного акта должно приводить к ответственности должников в соответствии с федеральными законами, и должен существовать специальный механизм, предусматривающий ответственность государственных служащих за неисполнение или несвоевременное исполнение.

Вслед за постановлением Конституционного Суда РФ Государственная Дума приняла Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ, который закрепил специальную ис-

полнительную процедуру и внес изменения в Бюджетный, Уголовно-процессуальный, Арбитражный кодексы и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»).

Новая процедура исполнения судебных актов, принятых в отношении органов власти, действующая с января 2006 г., в значительной степени основывается на презумпции, что новые ответственные органы, Федеральное казначейство (включая его территориальные подразделения), будут впредь эффективно обеспечивать по запросу взыскателя исполнение судебных актов. Предоставление взыскателям права использовать принудительные механизмы исполнения в отношении органов власти не было расценено как необходимое⁵.

Отметив такие элементы новой процедуры, как значительное ограничение полномочий судебных приставов, введение единообразной процедуры исполнительного производства, установление мер в отношении исполнения денежных обязательств государства, субсидиарной ответственности государства и государственных служащих в случае неисполнения, упомянутый Меморандум перечислил вопросы, требующие прояснения в отношении новой исполнительской процедуры:

улучшение бюджетной процедуры в Российской Федерации;

создание субсидиарного механизма принудительного исполнения судебных актов, включая наложение ареста на государственное имущество;

обеспечение через суды эффективной ответственности государства за неисполнение судебных актов;

введение дополнительных процентов в случае неисполнения;

обеспечение эффективной ответственности государственных служащих за неисполнение;

возможный пересмотр роли судебных приставов и повышение их эффективности.

⁵ См. Меморандум КМ СЕ. С. 3.

В этом же направлении мотивировал свое постановление по делу «Бурдов против России (№ 2)» и Европейский суд. Он, в частности, отметил, что проблемы и нарушения, установленные в данном деле, а именно длительное неисполнение судебных решений относительно денежных обязательств государства, являются крупномасштабными и сложными по происхождению. Они не развиваются из конкретной юридической или регулирующей нормы либо конкретного пробела в российском законе, поэтому требуют принятия исчерпывающих и сложных мер, возможно законодательного характера, затрагивающих различные органы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Суд счел необходимым уточнить, что «государство-ответчик свободно в выборе средств, которыми оно исполнит свое правовое обязательство по ст. 46 Конвенции, при условии, что такие средства будут совместимы с выводами, установленными в постановлении Суда (*Scozzari and Guinta v. Italy* [G. C.], ECHR 2000-VIII, § 249 (§ 136 постановления)).

Суд в мотивировке рекомендуемых общих мер сделал несколько оговорок принципиального характера. Отметив еще раз наличие «множества сложных юридических и практических вопросов, которые в принципе выходят за рамки юридической функции Суда» (§ 137), ЕСПЧ, таким образом, «воздерживается в этих обстоятельствах от указания какой-либо конкретной общей меры, которая должна быть принята».

Что касается эффективных внутренних средств правовой защиты от судебной волокиты, гарантия которых вытекает из ст. 13 «Право на эффективное средство правовой защиты» Европейской конвенции, Суд признал: «В свете выводов Суда крайне маловероятно, что такое эффективное средство правовой защиты может быть установлено без изменения внутреннего законодатель-

ства в определенных конкретных вопросах» (§ 138).

Вполне в духе установки на «диалог судей» ЕСПЧ подчеркнул, что он придает большое значение выводам Конституционного Суда РФ⁶, который предложил Федеральному Собранию с января 2001 г. установить порядок возмещения вреда, возникающего, наряду с прочим, от чрезмерно длительного судебного разбирательства. Суд также поддержал законодательную инициативу, принятую Верховным Судом РФ в этой области⁷, и отметил законопроект, внесенный ВС РФ в Государственную Думу 30 сентября 2008 г. с целью учредить средства правовой защиты в отношении нарушений, о которых шла речь (§ 139). Таким образом, ЕСПЧ невольно стимулировал рассмотрение этого законопроекта.

В вынесенном постановлении ЕСПЧ единогласно постановил:

имело место нарушение ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Европейской конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции в результате длительного неисполнения государством трех решений внутригосударственных судов, обязывающих власти произвести денежные выплаты заявителю;

имело место нарушение ст. 13 Европейской конвенции в результате отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты в случае неисполнения или задержек в исполнении судебных решений, вынесенных в пользу заявителя;

вышеуказанные нарушения имели место вследствие практики, несовместимой с Конвенцией, которая состоит в повторяющихся невыплатах государством своих долгов по су-

⁶ Имеется в виду постановление КС РФ от 25 января 2001 г. № 1-П о проверке конституционности ч. 2 ст. 1070 ГК РФ.

⁷ См. постановление Пленума ВС РФ от 26 сентября 2008 г. № 16.

дебным решениям и в отношении которой пострадавшие не имеют эффективного внутригосударственного средства правовой защиты;

государство-ответчик должно создать в течение шести месяцев с момента, в который настоящее постановление станет окончательным в соответствии со ст. 44 § 2, эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые обеспечили бы быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба, в случае неисполнения или задержек в исполнении национальных судебных решений в соответствии с принципами Европейской конвенции, закрепленными в постановлениях ЕСПЧ;

государство-ответчик должно обеспечить такое восстановление прав, включая возмещение ущерба, в течение одного года с момента, в который настоящее постановление станет окончательным в пользу всех пострадавших от невыплаты или чрезмерных задержек в выплате государственными властями долгов по судебным решениям во всех делах, поданных в Суд до вынесения настоящего постановления и направленных правительству в соответствии с Правилom 54 § 2(b) Правил процедуры Суда;

в ожидании принятия вышеуказанных мер Суд приостановит на один год с момента, в который настоящее постановление станет окончательным, процедуру во всех делах, касающихся исключительно неисполнения и (или) задержек в исполнении судебных решений, обязывающих государственные органы к выплате денежных сумм; данное решение не препятствует полномочиям Суда объявить в любой момент любое такое дело неприемлемым или прекратить по нему судопроизводство в результате мирового соглашения между сторонами или урегулирования спора другими средствами в соответствии со ст. 37 или 39 Конвенции.

Забегая вперед, отметим, что аналогичные пилотные постановления ЕСПЧ вскоре вынес в отношении Молдовы (*Olaru and Others v. Moldova*, 28 июля 2009 г.) и Украины (*Yuri Ivanov v. Ukraine*, 15 октября 2009 г.), также предписав им принятие мер общего характера, аналогичные тем, которые указаны в деле Бурдова № 2 и с прямыми ссылками на соответствующее постановление.

Пилотное постановление по делу Бурдова № 2 вступило в силу 4 мая 2009 г., российские власти представили Комитету министров Совета Европы информацию о внесении в Государственную Думу соответствующих законопроектов, однако принятие законов несколько затянулось.

21 апреля 2010 г. Государственная Дума наконец приняла федеральные законы от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее — Закон о компенсации) и № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”», которые вступили в силу 4 мая 2010 г. — ровно год спустя после вступления в силу постановления ЕСПЧ.

Впервые в отечественном праве законодательный акт устанавливал в детальной форме ответственность государства в лице его органов за неисполнение судебного акта в срок. Кроме того, он воспроизводил принятый Европейским судом стандарт, в силу которого неисполнение судебного решения является нарушением права на справедливое правосудие, поскольку процедура остается незавершенной, даже если суд принял решение в пользу истца, но оно не было исполнено (эту позицию высказал и Пленум ВС РФ в ука-

занном постановлении от 10 октября 2003 г. № 5).

Статья 1 «Право на компенсацию за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» Закона о компенсации (получившего в Страсбурге и в правозащитных кругах наименование «Закон Бурдова») гласит: «Граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, являющиеся в судебном процессе сторонами или заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора третьими лицами, взыскатели, должники, а также подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные, оправданные, потерпевшие, гражданские истцы, гражданские ответчики в уголовном судопроизводстве, в предусмотренных федеральным законом случаях другие заинтересованные лица при нарушении их права на судопроизводство в разумный срок... или права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации... могут обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и процессуальным законодательством Российской Федерации».

Размер компенсации определен в ч. 2 ст. 2: «Размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется судом, арбитражным судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского суда по правам человека».

ЕСПЧ после принятия «Закона Бурдова» счел, что в российской правовой системе появилось эффективное средство правовой защиты, которое необходимо исчерпать, прежде чем направлять жалобы в Страсбург. В решении о неприемлемости жалоб Ю. Наговицына и М. Налгиева (*Nagovitsyn and Nalgiev v. Russia* (Dec), 23 сентября 2010 г.) Суд установил: «Европейский суд считает правильным и обоснованным в обстоятельствах настоящего дела потребовать от заявителей прибегнуть к новому внутригосударственному средству правовой защиты, введенному Законом о компенсации» (§ 37)⁸. Суд вместе с тем предупредил: «Однако позиция Европейского суда может подлежать пересмотру в будущем в зависимости, в частности, от способности национальных судов создать последовательную судебную практику применения Закона о компенсации в соответствии с требованиями Конвенции...» (§ 42)⁹.

Согласно судебной статистике, за период с 4 мая по 31 декабря 2010 г. только в суды общей юрисдикции было подано более 3 тыс. заявлений о присуждении компенсации, начала формироваться судебная практика¹⁰. Одновременно за этот период усилиями Министерства юстиции РФ, в котором находится Аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде, было заключено около 1500 мировых соглашений с заявителями, обратившимися с жалобами в ЕСПЧ в связи с неисполнением судебных решений — государство признавало нару-

⁸ Цит. по: Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2010. № 11. С. 41.

⁹ Там же. С. 42.

¹⁰ См.: Зимненко Б. Л. Вопрос реализации судами общей юрисдикции Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Судья. 2011. № 3. С. 17—35.

шения разумных сроков и выплачивало компенсацию, аналогичную той, которую присуждает в таких случаях Европейский суд. В результате все эти «замороженные» дела были сняты Судом с рассмотрения согласно ст. 37 и 39 Европейской конвенции.

Отметим, что за год действия нового закона доля жалоб в ЕСПЧ на неисполнение судебных решений упала с 40% до 17% и продолжала снижаться в последующие годы. Стала формироваться судебная практика в стране. Можно было бы с удовлетворением констатировать решение хотя бы этой структурной проблемы отечественной правоприменительной практики, если бы не одно обстоятельство.

23 декабря 2010 г. было принято совместное постановление Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (утратило силу). Постановление обобщало судебную практику по применению положений Закона о компенсации, давало разъяснения по рассмотрению обращений в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды заявлений о присуждении компенсации. Вместе с тем оно уточняло, что действие Закона распространяется только на денежные обязательства бюджетных (казенных) учреждений: «Под денежным обязательством согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации понимается обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения. В связи

с этим судам следует иметь в виду, что действие Закона о компенсации не распространяется на требования о присуждении компенсации в случае нарушения срока исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на денежные средства граждан, а также организаций, не являющихся получателями бюджетных средств».

Постановление фактически выводило из Закона о компенсации не предусмотренные бюджетом обязательства. Таким образом, эффект данного Закона оказался половинчатым, ибо не защищал права граждан, в отношении которых государство не исполняло так называемые обязательства в натуре, а это квартиры льготникам и военнослужащим, инвалидные коляски и специальный транспорт для инвалидов, услуги ЖКХ и т. д.

Уже в деле о жилье для военнослужащих *«Кравченко и другие против России»* (*Kravchenko et Autres c. Russie*, 16 сентября 2010 г.) Суд послал сигнал о том, что он «не предпринимает вопрос об эффективности нового средства правовой защиты» в данном конкретном деле о длительных проволочках с предоставлением жилья увольняющимся военнослужащим (напомним, что постановление принято до упомянутого разъяснения закона двумя высшими судами).

В следующих постановлениях этой серии (*Ilyushkin and Others v. Russia*, 17 апреля 2012 г.; *Kalinkin and Others v. Russia*, 17 апреля 2012 г.) Суд уже однозначно высказался и о нарушении ст. 13 Европейской конвенции, подчеркнув, что новое законодательство не охватило проблему неисполнения судебных решений, присуждающих жилье российским военнослужащим.

Таким образом, площадка для принятия нового «пилотного постановления» была подготовлена, тем более что в Суде накапливались сотни новых дел по неисполнению обязательств государства. По этой причине было отобрано 15 жалоб о неисполнении различных неденежных

обязательств, все они были объединены в единое производство по жалобам *Михаила Ефимовича Герасимова и 14 других заявителей против России (Gerasimov and Others v. Russia*, 1 июля 2014 г.).

Суд пришел к выводу, что характер лежащих в основе дела проблем, разнообразие и уязвимость ситуаций, в которых оказались многочисленные заявители, представляющие все регионы обширной российской территории, свидетельствуют о наличии ситуации, длящейся по меньшей мере на протяжении 15 лет. С учетом глубины проблемы, а также большого числа пострадавших российских граждан и острой необходимости незамедлительного и адекватного восстановления их прав оправдано, с точки зрения Суда, применение процедуры «пилотного постановления». Для Суда имеет принципиальное значение то, что существует системная проблема с точки зрения как сроков исполнения судебных решений по обязательствам государства в натуре, так и отсутствия эффективных средств правового воздействия на ускорение процесса исполнения (§ 134).

Относительно Закона о компенсации, на который ссылались власти в своем ответе на коммуникацию, Суд отметил, что власти «радикальным образом ограничили сферу его действия теми судебными актами, которые возлагают на государство обязательства выплаты денежных средств из бюджета. Соответственно, у заявителей в данном деле не было в Законе о компенсации эффективно-го средства правовой защиты на внутригосударственном уровне» (§ 161)¹¹.

Что касается мер общего характера, обычно предписываемых «пилот-

ным постановлением» государству-ответчику, Суд использовал методологию, апробированную в деле Бурдова № 2:

«Существует несколько способов, которыми эта цель может быть достигнута в законодательстве Российской Федерации, и Европейский суд не намерен навязывать конкретный выбор с учетом дискреции государства-ответчика по отбору средств, которые оно использует для исполнения судебного решения... Власти Российской Федерации могут выбрать наиболее простое решение, распространив сферу действия Закона о компенсации на все дела о неисполнении судебных решений, вынесенных против государства, и Европейский суд приветствует недавние законодательные инициативы в этом направлении... Тем не менее власти могут предпочесть внесение изменений в другие нормативные акты, которые дадут тот же эффект» (§ 224).

«С учетом вышеизложенного и, в частности, неотложной необходимости обеспечить без дальнейшей задержки реальную внутригосударственную защиту от повторяющихся нарушений Конвенции, затрагивающих большие группы населения в Российской Федерации, Европейский суд находит, что внутригосударственное средство правовой защиты или комбинация средств правовой защиты, требуемые настоящим Постановлением, должны стать доступными в законодательстве Российской Федерации в течение одного года с даты вступления в силу постановления. По мнению Европейского суда, этот срок согласуется с опытом первого пилотного постановления, природой мер, которые должны быть приняты государством-ответчиком, и уже имеются национальные законодательные инициативы по этому поводу» (§ 226).

Реакция законодателей на пилотное постановление по делу Герасимова была более замедленной, чем на постановление по делу Бурдова № 2.

19 декабря 2016 г. принят Федеральный закон № 450-ФЗ «О внесе-

¹¹ Цит. по: Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 11. Анализ постановления см.: Ковлер А. И. «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 3—10.

нии изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера».

Как следует из пояснительной записки к проекту закона, он был подготовлен как ответ на «пилотное постановление» по делу «Герасимов и другие против России», а также других аналогичных постановлений ЕСПЧ. Таким образом, в настоящее время новый Закон о компенсации распространяется на все случаи исполнения органами государственной власти и местного самоуправления судебных актов.

В соответствии с Законом судебные решения о присуждении компенсации исполняются Министерством финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований в трехмесячный срок со дня их поступления на исполнение в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации (ст. 242¹ и 242² БК РФ). Кроме того, Кодексом административного судопроизводства РФ предусмотрены средства понуждения судебных приставов-исполнителей к скорейшему исполнению судебных

актов рассматриваемой категории (гл. 26 КАС РФ).

Отметим, что принятие новой редакции Закона о компенсации не потребовало дополнительных изменений порядка исполнения судебных актов о присуждении компенсации, установленных БК РФ. При исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись (п. 5 ст. 242² БК РФ).

29 марта 2016 г. Пленумом Верховного Суда РФ принято постановление № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», в котором даны разъяснения судам порядка рассмотрения дел данной категории в свете правовых позиций Европейского суда и Конституционного Суда РФ.

Пока рано обобщать практику применения российскими судами Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 450-ФЗ. Несомненно одно: отныне законодательно закреплено положение о том, что граждане Российской Федерации получили возможность обжалования в суде неисполнение судебных решений как по денежным обязательствам государства, так и по обязательствам в натуре.

Библиографический список

- Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 11.
- Зимненко Б. Л. Вопрос реализации судами общей юрисдикции Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Судья. 2011. № 3.
- Информационно-тематический обзор ЕСПЧ «Пилотные постановления» (2015). URL: <http://echr.coe//factsheets/Rus; Pilot Judgement Procedure in the European Court of Human Rights and the Future Development of Human Rights' Standards and Procedures. Warsaw, 2009>.
- Ковлер А. И. «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное постановление» Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3.
- Ковлер А. И. Новые тенденции в практике Европейского суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2006. № 5.
- Тимошин Н. В., Зимненко Б. Л. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней // Судья. 2013. № 10.