



RUSSIAN YEARBOOK  
OF THE EUROPEAN CONVENTION  
ON HUMAN RIGHTS

РОССИЙСКИЙ ЕЖЕГОДНИК  
ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

№ 5 (2019)

Россия и Европейская конвенция  
по правам человека: 20 лет вместе

УДК 341  
ББК 67.911.11  
Р 76

Издательство выражает искреннюю признательность адвокатскому бюро  
«Дмитрий Матвеев и партнеры» за значительный вклад  
в подготовку и издание настоящего Ежегодника

**Редакционный совет:**

*А.И. Ковлер* (докт. юрид. наук, профессор, председатель редакционного совета, Москва),  
*Д.И. Дедов* (докт. юрид. наук, профессор, Страсбург),  
*Ю.Ю. Берестнев* (главный редактор «Бюллетеня Европейского Суда по правам человека», Москва),  
*М.А. Рожкова* (докт. юрид. наук, профессор, Москва),  
*Д.Ю. Матвеев* (канд. юрид. наук, доцент, Москва),  
*В.А. Лукашевич* (LLM, Страсбург),  
*Д.В. Афанасьев* (магистр права Европейского союза, Москва)

**Редакционная коллегия:**

*Ю.Ю. Берестнев, М.Е. Глазкова, С.А. Грачева,*  
*Д.Ю. Давыдов, Т.А. Николаева, Е.А. Поворова, Н.С. Степанов*

Р 76 **Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека = Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights.** № 5 (2019): Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе. — М.: Развитие правовых систем, 2019. — 576 с.

ISBN 978-5-6040471-5-6

В пятом выпуске Ежегодника представлены статьи ведущих правоведов, анализирующих влияние Конвенции о защите прав человека и основных свобод на российскую правовую систему за 20-летний период участия России в страсбургском контрольном механизме на примере наиболее значимых решений, вынесенных Европейским Судом по правам человека по делам против Российской Федерации.

В издании также содержатся переводы обзора судебной практики ЕСПЧ за первое полугодие 2018 года, «Руководства по статье 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод — право на жизнь», Протокола № 16 к Конвенции, статьи победителей Конкурса на публикацию лучших работ молодых исследователей и студентов и другие материалы.

УДК 341  
ББК 67.911.11

ISBN 978-5-6040471-5-6

*Логотипы Совета Европы и Европейского Суда по правам человека на обложке (его лицевой и тыльной части) настоящего Ежегодника подтверждают включение в него материалов, касающихся этих органов, однако мнения, высказываемые в этих публикациях, не являются для них обязательными.*

© Авторы статей, 2019  
© ООО «Развитие правовых систем», 2019

*Посвящается 20-летию вступления  
Конвенции о защите прав человека и основных свобод  
в силу для Российской Федерации*

## СОДЕРЖАНИЕ

Список основных сокращений ..... 8

Т.Г. МоршакOVA. Вместо предисловия ..... 9

### **АВТОРИТЕТ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ: ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

*А.В. Фидельман, Е.Е. Юркина.* Роль пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека в разрешении комплексной проблемы по неисполнению судебных решений: опыт России ..... 12

### **ГАРАНТИЯ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ: РЕФОРМЫ ПРОЦЕДУРЫ ОБЖАЛОВАНИЯ СУДЕБНЫХ АКТОВ**

*А.Ю. Степанова.* Реформа надзорного производства: ретроспективный взгляд в будущее ..... 46

### **СПРАВЕДЛИВЫЙ ПРОЦЕСС КАК ГАРАНТИЯ ДОВЕРИЯ К ПРАВОСУДИЮ**

*Х.И. Гаджиев.* Справедливый судебный процесс как гарантия доверия к правосудию: новые права сторон ..... 65

### **КОМПЕНСАЦИЯ ЗА СУДЕБНУЮ ВОЛОКИТУ**

*Т.К. Андреева.* Компенсация за судебную волокиту ..... 81

### **ВОССТАНОВЛЕНИЕ НАРУШЕННЫХ ПРАВ: ПЕРЕСМОТР СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ НА ОСНОВАНИИ ВЫВОДОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА**

*Е.А. Фокин.* Имплементация права на суд, созданный на основании закона, в процессуальное законодательство Российской Федерации ... 92

### **ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ БЕЗ ПРОИЗВОЛА**

*О.В. Качалова.* Механизм обеспечения обоснованности заключения под стражу: изменения продолжаются ..... 103

### **ДОСТОЙНЫЕ УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ В МЕСТАХ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ**

*А.И. Ковлер.* Создание достойных условий содержания в местах ограничения свободы ..... 113

### **СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ПРИ ОКАЗАНИИ ПСИХИАТРИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ПРАВ НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ЛИЦ**

*С.А. Грачева.* Соблюдение прав при оказании психиатрической помощи и прав недееспособных лиц (комментарий к Постановлениям

Европейского Суда по делам «Ракевич против Российской Федерации», «Штукатуров против Российской Федерации») ..... 127

## **ПРЕКРАЩЕНИЕ АВТОМАТИЧЕСКОЙ ВЫСЫЛКИ ВИЧ-ИНФИЦИРОВАННЫХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН**

*Н.И. Дивеева, А.В. Должиков, Д.В. Должикова.* Право ВИЧ-инфицированных иностранных граждан на семейную жизнь и их автоматическая депортация из России ..... 148

## **МИГРАЦИЯ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

*Д.М. Третьяков.* К некоторым вопросам миграции в практике Европейского Суда по правам человека ..... 162

## **ЗАЩИТА ОТ ПРОИЗВОЛА ПРИ ЭКСТРАДИЦИИ**

*А.Э. Ставицкая.* Применение международных механизмов в делах, связанных с экстрадицией лиц по запросу иностранного государства ..... 176

## **ЗАЩИТА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПРИБРЕТАТЕЛЯ**

*Д.И. Дедов.* Защита добросовестного приобретателя: дело «Гладышева против Российской Федерации» ..... 191

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И КОМПЕНСАЦИЯ ЗА ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ СО СТОРОНЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

*О.С. Чернышова.* Обязательство эффективного расследования: защита абсолютных прав ..... 201

## **ЗАПРЕТ ПРОВОКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ХОДЕ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ**

*Н. Брэйди.* Судебный контроль за оперативно-розыскными мероприятиями: предотвращение или выявление провокации? (Проблемы исполнения постановлений Европейского Суда по делам, связанным с проверочными закупками и оперативными экспериментами, в части мер общего характера) ..... 219

## **ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ**

*А.И. Ковлер.* Копенгагенская декларация: заготовка на будущее? ..... 233

*М.А. Рожкова, М.Е. Глазкова, Е.Е. Баглаева.* Обязательность мотивировочной части судебного акта в контексте статьи 6 Конвенции по правам человека ..... 242

<i>Д.В. Гурин.</i> Совершенствование уголовно-процессуального законодательства и правоприменительной практики в свете постановлений Европейского Суда, касающихся соблюдения статьи 5 Конвенции: достижения и перспективы .....	259
<i>К.С. Гуляев.</i> К 20-летию взаимодействия Европейского Суда по правам человека и России: итоги имплементации и перспективы .....	281

## ДОКУМЕНТЫ И МАТЕРИАЛЫ

Обзор прецедентной практики Европейского Суда по правам человека за период с 1 января по 15 июня 2018 г. ....	301
Руководство по статье 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – право на жизнь .....	351
Вступление в силу Протокола № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод .....	449
Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод .....	450
Итоги Конкурса на публикацию в Ежегоднике лучших работ молодых исследователей и студентов .....	454

## Лучшие работы участников конкурса

<i>Ю.Е. Курилюк.</i> О применении аксиологического подхода в оценке решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации и оценке совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики с учетом позиций Европейского Суда по правам человека.....	456
<i>Г.Е. Беседин.</i> Российский <i>habeas corpus</i> : 20 лет под пристальным взглядом Европейского Суда по правам человека.....	474
<i>И.А. Усенков.</i> Исполнимость решений Европейского Суда в Российской Федерации: альтернативные варианты взаимодействия правовых систем .....	483
<i>А.С. Романовская.</i> Влияние практики Европейского Суда на изменение условий содержания в СИЗО и местах лишения свободы.....	497
<i>К.А. Пестова.</i> Влияние постановлений Европейского Суда по правам человека на уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации.....	513

**БИБЛИОГРАФИЯ И КРИТИКА**

<i>Е.А. Поворова. Поиск истины и поиск компромиссов в судебном правотворчестве</i> .....	523
--	-----

**ПРИМЕЧАТЕЛЬНЫЕ СОБЫТИЯ И МЕРОПРИЯТИЯ**

Конференция «ЕСПЧ в отношениях “Востока” и “Запада”: нормы, ценности и правовая политика» .....	527
--	-----

Юбилейные краткосрочные курсы повышения квалификации Европейского учебного института и Совета Европы .....	530
---	-----

VIII Петербургский международный юридический форум .....	535
--	-----

Имплементация ЕКПЧ в национальных правовых системах: опыт перевода и распространения постановлений Европейского Суда в сравнительной перспективе .....	543
--	-----

Доказательства в международных судах и трибуналах: разные форумы, аналогичные подходы? .....	545
---	-----

Международная конференция «Программа HELP Совета Европы: итоги и перспективы» .....	548
--	-----

Совет Европы обсудил европейское академическое сотрудничество с российскими университетами .....	550
---	-----

VIII Международный конгресс сравнительного правоведения «Сравнительное правоведение в поисках конституционного идеала» .....	552
--	-----

<b>Коротко об авторах статей и переводах</b> .....	555
--	-----

<b>Yearbook's Table of Contents</b> .....	564
---	-----

## Список основных сокращений

Европейская конвенция по правам человека, Конвенция по правам человека, Европейская конвенция, Конвенция, ЕКПЧ	Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.)
Европейский Суд, ЕСПЧ, Суд	Европейский Суд по правам человека



## Уважаемые читатели!

Тематика предлагаемого вашему вниманию сборника статей «Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе» сама по себе является более чем достойной рекомендацией для данного издания. Содержание сборника не только прекрасно вписывается в тему текущего выпуска Российского ежегодника Европейской конвенции по правам человека, но и продолжает ее в жанре научного комментария к конкретным процессам, проходящим в Страсбургском суде.

Содержание Ежегодника, а также примеры выбранных для авторского анализа 20 дел, рассмотренных по жалобам российских граждан в Европейском Суде, оказавших в результате серьезное влияние как на восстановление их нарушенных гражданских прав и свобод, так и на развитие правовой системы России, убедительно демонстрируют историческую значимость процесса присоединения Российской Федерации к европейской системе защиты прав человека.

По сути небольшой для истории 20-летний период взаимодействия европейской правозащитной системы с российской на фоне ускоряющейся динамики развития современного общества, как показывает представленная в настоящем издании объективная оценка профессионалов-юристов, оказался достаточным для того, чтобы можно было говорить о существенных преобразованиях национальных практик правовой защиты, их большей ориентированности на конституционно провозглашенное признание международных стандартов прав человека.

На примере позиций Европейского Суда по делам российских заявителей очевидно, что международное право прав человека и участие России в международном сотрудничестве в этой области создают второй «редут» для защиты российской Конституции и реального конституционализма в стране.

Материалы сборника демонстрируют потенциал национальных правовых инструментов, задействованных для исполнения вынесенных в отношении России постановлений Европейского Суда, в том числе связанных с системными проблемами. В этой связи нельзя не отметить принятые меры по усилению дисциплины исполнения судебных актов государственными органами, обусловленные признанием эффективных исполнительных процедур одной из составляющих права на справедливое правосудие, что получило дальнейшее развитие посредством предоставления права на ком-

пенсацию за волокиту при осуществлении правосудия и исполнении судебных решений. Серьезные преобразования произошли в институте обжалования судебных актов в целях исправления судебных ошибок и повышения гарантий правовой определенности, что привело к реформированию практически всех судебных процедур, а также и самой системы судебных звеньев и инстанций. Вместе с тем существенный эффект дает законодательное оформление во всех видах судопроизводства обязательности выводов и правовых позиций Страсбургского суда, как и толкования им Европейской конвенции, и, следовательно, пересмотра национальных судебных актов по результатам рассмотрения дела в европейской юрисдикции. В соответствии с позициями Европейского Суда сформулированы более жесткие требования к судам при обосновании избрания ими в качестве меры пресечения заключение под стражу с учетом принципа соразмерности при ограничении права на свободу и личную неприкосновенность и необходимости использования менее жестких превентивных мер. Кроме того, продолжают приниматься меры по разрешению проблемы, выявленной в решениях Европейского Суда, связанной с условиями содержания в местах ограничения свободы, и осуществляемые меры в этой области не могут не опираться на дальнейшее реформирование системы исполнения наказаний.

Список преобразований, осуществленных и осуществляемых в духе позиций, на которые было обращено внимание в решениях Европейского Суда, читатель может продолжить, ознакомившись с публикуемыми в изданиях материалами.

Очевидно, что участие России в процессе имплементации положений Европейской конвенции, признание обязательности юрисдикции Европейского Суда федеральным законом и исполнение его постановлений оказывают несомненное воздействие на судебную практику в нашей стране, формируют в правовом сознании значительной части судейского корпуса и в целом юристов понимание существенного значения включенности России в европейскую правовую цивилизацию. Важно осознавать этот процесс как требующий на национальном уровне постоянного внимания и усилий как законодателя, так и высших судебных органов – Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации.

Осознание важности таких подходов особенно наглядно проявляется у молодого поколения юристов, судя по проблематике курсовых и дипломных работ студентов юридических факультетов, публикуемых в Ежегоднике.

Остается надеяться, что такое развитие, ориентированное на международные стандарты прав человека, не будет прервано.

В заключение хотелось бы выразить искреннюю благодарность авторам, составителям сборника, а также издателям Ежегодника за их усилия по реализации данного проекта.

*Тамара Георгиевна Морщакова,*  
научный руководитель кафедры  
судебной власти НИУ ВШЭ, профессор,  
доктор юридических наук

# АВТОРИТЕТ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ: ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

А.В. Фидельман, Е.Е. Юркина<sup>1</sup>

## Роль пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека в разрешении комплексной проблемы по неисполнению судебных решений: опыт России

*Аннотация.* В статье содержится обзор проблемы, связанной с неисполнением судебных решений, и описание ее частичного разрешения в России после двух пилотных Постановлений Европейского Суда по правам человека по делам Бурдова (№ 2) и Герасимова и других. Первое из них касалось неисполнения судебных решений, которыми присуждались денежные выплаты, а второе — задержек в исполнении решений, присуждающих исполнение в натуре. Проблема несвоевременного исполнения судебных решений существовала на протяжении длительного времени и представляла собой нарушение положений Европейской конвенции по правам человека, являясь причиной существенного потока одинаковых повторяющихся жалоб. В статье резюмируются история вопроса, меры, предписанные двумя указанными пилотными Постановлениями Суда, а также основные действия, предпринятые властями Российской Федерации для того, чтобы изменить ситуацию. Авторы анализируют применимую практику Европейского Суда и, в частности, подходы Суда к оценке новых внутренних средств правовой защиты, которые были введены государством-ответчиком в ответ на пилотные постановления.

### Введение

Процедура пилотных постановлений применяется Европейским Судом по правам человека (далее — Европейский Суд, Суд) с 2004 года в случаях, когда Судом констатируется комплексная проблема, порождающая системное нарушение прав человека и

---

<sup>1</sup> Данный материал отражает личное мнение авторов и не является выражением официальной позиции Европейского Суда или его Секретариата.

являющаяся источником большого количества индивидуальных обращений в Европейский Суд<sup>1</sup>. Основная цель пилотной процедуры – идентифицировать на примере конкретного дела системную проблему и обозначить возможные меры для ее устранения<sup>2</sup>. Пилотные постановления позволяют одновременно решить несколько задач: с одной стороны, предоставить государству возможность разрешить существующую проблему, обеспечить как можно более быстрое возмещение вреда жертвам нарушения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) и, с другой стороны, избавить Суд от необходимости принимать решение по каждому из дел, касающихся такой системной проблемы<sup>3</sup>. Данный подход основан на принципе субсидиарности, согласно которому обеспечение уважения и соблюдения прав человека, закрепленных в Конвенции, является прежде всего задачей государств – участников Конвенции, которые обладают соответствующей свободой усмотрения. Суд же контролирует соблюдение Конвенции: он может и должен вмешиваться, только когда национальные власти не выполняют принятые на себя обязательства<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> В соответствии со статьей 61 Регламента Суда, действующей с 21 февраля 2011 года («Процедура пилотного постановления»), Суд может принять решение начать процедуру пилотного постановления и вынести пилотное постановление, если факты, ставшие основанием обращения в Суд, выявляют существование в государстве-ответчике структурной или системной проблемы либо иного подобного недостатка, который привел или может привести к обращению с аналогичными жалобами (п. 1). В пилотном постановлении Суд указывает характер структурной или системной проблемы и вид мер, которые государству-ответчику необходимо принять на национальном уровне в целях исполнения постановления Суда (п. 3). См. подробнее о пилотных постановлениях Европейского Суда: *Филатова В.* Пилотные постановления ЕСПЧ: проблемы исполнения // «ЭЖ-ЮРИСТ». 2016. № 23.

<sup>2</sup> Постановление Большой Палаты Европейского Суда «Брониовский против Польши» (*Broniowski v. Poland*), жалоба № 31443/96, §§ 189–194.

<sup>3</sup> См. Информационно-тематический листок «Пилотные постановления», подготовленный пресс-службой ЕСПЧ, март 2015 года // [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Pilot\\_judgments\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_RUS.pdf)

<sup>4</sup> Принцип субсидиарности – один из основных принципов конвенционной системы. Приверженность этому принципу последовательно подтверждали государства – участники Конвенции в Интерлакенской декларации и Плане действий (2010 год), Измирской (2011 год), Брайтонской (2012 год), Брюссельской (2015 год) декларациях. Надзорную роль в силу пункта 2 статьи 46 Конвенции выполняет Комитет министров Совета Европы. Подробнее о принципе субсидиарности см.: *Interlaken Follow-Up* // [http://www.echr.coe.int/Documents/2010\\_Interlaken\\_Follow-up\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_ENG.pdf)

Проблема неисполнения судебных решений, как отмечает А.И. Ковлер, долгое время являлась одной из системных проблем правосудия государств постсоветского пространства<sup>1</sup>. В отношении этой проблемы по российским делам процедура пилотного постановления была применена дважды. Первая пилотная процедура по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)»<sup>2</sup> позволила изменить на национальном уровне ситуацию, связанную с несвоевременными выплатами властями денежных средств, которые присуждались российскими судами (денежные обязательства). Меры, принятые в рамках второго<sup>3</sup> пилотного проекта («Герасимов и другие против Российской Федерации»<sup>4</sup>), затрагивали уже проблему неисполнения судебных решений, не касающихся денежных выплат (исполнения обязательств в натуре). В рамках обоих пилотных проектов Европейский Суд обозначил суть проблемы и возможные пути ее устранения, а национальные власти приняли меры для ее комплексного решения. Власти Российской Федерации провели реформирование законодательства и правоприменительной практики при содействии Комитета министров Совета Европы (далее – Комитет министров), который осуществляет надзор за имплементацией пилотных постановлений<sup>5</sup>, и эти действия в итоге принесли положительные результаты и позволили частично разрешить проблему.

---

<sup>1</sup> Ковлер А.И. Критерии справедливого судебного разбирательства: международные стандарты и их имплементация в национальном правосудии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (январь-февраль).

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» (Burdov v. Russia) (№ 2) от 15 января 2009 г., жалоба № 33509/04 // Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 4.

<sup>3</sup> Здесь и далее в статье Постановление Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» упоминается как второе пилотное постановление, что подразумевает второе пилотное постановление по вопросу несвоевременного исполнения судебных решений, поскольку хронологически вторым пилотным постановлением по делу против России является Постановление по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» (Ananyev and Others v. Russia) от 10 января 2012 г., жалобы №№ 42525/07 и 60800/08 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 8.

<sup>4</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» (Gerashimov and Others v. Russia) от 1 июля 2014 г., жалоба № 29920/05 и 10 других // Российская хроника Европейского Суда. 2014. № 11.

<sup>5</sup> Пункт 2 статьи 46 Конвенции.

## Первое пилотное постановление

### Предпосылки для принятия первого пилотного постановления

На протяжении долгого времени наиболее многочисленными жалобами, подаваемыми против России в Европейский Суд, были жалобы на несвоевременное исполнение решений, вынесенных национальными судами. Чаще всего это были жалобы ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, пенсионеров, а также заявителей, которым были присуждены детские пособия, компенсации вреда здоровью или, например, вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием. На момент принятия первого пилотного Постановления на рассмотрении Европейского Суда находилось около 700 подобных жалоб и уже 200 были рассмотрены Судом. В свою очередь Комитет министров на протяжении нескольких лет указывал, что эти постановления выявили наличие различных структурных проблем, присущих российской правовой системе, которые в силу своих масштаба и природы побуждали всё большее количество заявителей подавать обращения в Суд<sup>1</sup>. Как отмечает Т.Э. Шуберт, задержки в исполнении судебных актов были вызваны отсутствием в бюджете необходимых средств, а появление судебной практики Суда помогло осознать и затем приступить к изменению подходов к решению этой проблемы<sup>2</sup>.

### Пилотное Постановление по делу Бурдова (№ 2): предложенные меры

В деле Бурдова (№ 2) Европейский Суд установил нарушение статей 6 и 13 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции<sup>3</sup> и констатировал наличие системной проблемы, в отношении которой не было эффективного средства правовой защиты на национальном

<sup>1</sup> См. Решение Комитета министров от 19 декабря 2007 г. CM/Del/Dec(2007)1013, а также Резолюцию Комитета министров № Res(2004)3 и Рекомендацию Комитета министров № Rec(2004)6 государствам-членам относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты (принята Комитетом министров 12 мая 2004 г. на 114-й сессии).

<sup>2</sup> Шуберт Т.Э. Имплементация решений ЕСПЧ в национальное законодательство // Журнал российского права. 2015. № 6.

<sup>3</sup> Подробнее о применении статьи 6 Конвенции в случаях неисполнения судебных решений см.: Андреева Т.К. О пределах ответственности государства в сфере исполнения судебных решений // Закон. 2017. № 10.

уровне. В принципе в законодательстве Российской Федерации существовали положения, которые позволяли получить компенсацию за несвоевременное исполнение судебных решений, в частности, государство-ответчик указывало на возможность подать иск о компенсации вреда в порядке главы 59 ГК РФ. Однако Суд отклонил этот аргумент, поскольку обязательным условием возмещения вреда в таких делах является установление вины государственных органов, в данном случае вины в просрочке выплаты. Но необходимость каждый раз устанавливать вину конкретных должностных лиц идет вразрез с презумпцией вреда, причиненного самим фактом длительного неисполнения судебного решения<sup>1</sup>. Маловероятно, что вина государственных органов может быть установлена, когда причинами задержки исполнения является отсутствие средств в бюджете или, например, сложность процедуры исполнения. Кроме того, на практике национальные суды редко присуждали компенсацию, а ее размер часто был несопоставим с компенсациями, которые присуждались Европейским Судом в случае подобных нарушений. В связи с этим Суд пришел к выводу, что фактически эффективного средства правовой защиты не существовало.

Согласно пилотному Постановлению по делу Бурдова (№ 2) власти Российской Федерации до 4 ноября 2009 г. должны были создать новое эффективное средство правовой защиты от нарушений, связанных с длительным неисполнением судебных актов, вынесенных против государства или его органов<sup>2</sup>. До 4 мая 2010 г. властям необходимо было урегулировать на национальном уровне жалобы заявителей, уже обратившихся в Европейский Суд. Он в свою очередь приостановил на один год рассмотрение всех жалоб, касавшихся денежных выплат<sup>3</sup>, которые были им получены до вынесения пилотного Постановления<sup>4</sup>. В свою очередь Комитет министров в марте 2009 года также подчеркнул настоятельную необходимость создания эффективных внутригосударственных средств правовой защиты и, в частности, механизма предоставления компенсации за повторяющиеся нарушения такого рода<sup>5</sup> в целях повышения эффективности национальной судебной системы.

---

<sup>1</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 163.

<sup>2</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)», § 141.

<sup>3</sup> Там же, § 143.

<sup>4</sup> Там же, §§ 145–146.

<sup>5</sup> См. Промежуточную резолюцию Комитета министров от 19 марта 2009 г. CM/ResDH(2009)43.



### Закон о компенсации

В ответ на пилотное Постановление по делу Бурдова (№ 2) 30 апреля 2010 г. в России были приняты два Федеральных закона, №№68-ФЗ<sup>1</sup> и 69-ФЗ<sup>2</sup>, вступившие в силу 4 мая 2010 г. Первый закон (далее — Закон о компенсации) предусматривал создание механизма правовой защиты от нарушений, связанных с задержками исполнения судебных решений и с чрезмерной длительностью судебного разбирательства. Второй закон предусматривал внесение необходимых изменений в действующее российское законодательство. Работа над подготовкой этих законов проводилась в сотрудничестве с Советом Европы в рамках специальной межведомственной рабочей группы.

Согласно положениям Закона о компенсации при задержке исполнения вступившего в законную силу судебного решения пострадавшее от этого лицо может обратиться в суд за компенсацией. Условием присуждения компенсации является отсутствие вины заявителя в такой просрочке<sup>3</sup>. Компенсация присуждается независимо от наличия или отсутствия вины государственных органов, которые должны осуществить выплату<sup>4</sup>. Размер компенсации определяется на основании нескольких факторов, в том числе учитывается практика Европейского Суда<sup>5</sup>. Также Законом о компенсации был установлен срок в шесть месяцев, в течение которого заявители, которые уже подали жалобы в Европейский Суд, могли обратиться за компенсацией в национальные суды. Обращение было возможно при условии, что Европейский Суд еще не принял решение о приемлемости жалобы<sup>6</sup>.

Закон о компенсации касался лишь нарушения разумных сроков исполнения судебных актов, устанавливающих денежные обязатель-

---

<sup>1</sup> 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» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 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”» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

<sup>3</sup> Закон о компенсации, часть 2 статьи 1.

<sup>4</sup> Там же, часть 3 статьи 1.

<sup>5</sup> Там же, часть 2 статьи 2.

<sup>6</sup> Там же, часть 2 статьи 6.

ства<sup>1</sup>. Длительное неисполнение обязательств в натуре не попало в сферу применения Закона о компенсации<sup>2</sup>.

### **Новое средство правовой защиты: дело Наговицына и Налгиева**

Вскоре после того, как Закон о компенсации вступил в силу, Европейский Суд изучил его на предмет соответствия требованиям пилотного Постановления по делу Бурдова (№ 2) в деле Наговицына и Налгиева<sup>3</sup>. Он рассмотрел ситуацию, когда заявители попытались получить компенсацию на национальном уровне, но, будучи недовольными ее размером и не дожидаясь вынесения судом кассационной инстанции окончательного постановления, обратились в Европейский Суд. Их основными аргументами были следующие: (1) Закон о компенсации не гарантирует своевременную выплату присужденной компенсации, (2) размер компенсации, присужденной национальными судами, не соответствует размеру компенсаций, присуждаемых Европейским Судом, (3) присуждение и выплата компенсации не гарантируют выплату основного долга<sup>4</sup>.

Европейский Суд отклонил все эти аргументы и исходя из принципа субсидиарности сделал вывод, что заявители не исчерпали доступные им средства правовой защиты.

Европейский Суд не принял довод заявителей о том, что Закон о компенсации не гарантирует своевременную выплату задолженности, сославшись на анализ в решениях по схожим делам против других стран («Скордино против Италии (№ 1)»<sup>5</sup>, «Кудла против

---

<sup>1</sup> Закон о компенсации, часть 1 статьи 1.

<sup>2</sup> Упомянувшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», §§ 94 и 161, а также заключение Правительства Российской Федерации на проект федерального закона от 18 февраля 2010 г., № 626п-П4 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и исполнение судебного акта в разумный срок», внесенный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации // [http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=346759-5](http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=346759-5)

<sup>3</sup> Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации» (Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia) от 23 сентября 2010 г., жалобы №№ 27451/09 и 60650/09.

<sup>4</sup> Там же, § 14.

<sup>5</sup> Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Скордино против Италии (№ 1)» (Scordino v. Italy) (№ 1), жалоба № 36813/97, §§ 183–184 и 188, ECHR 2006-V.

Польши»<sup>1</sup>). С одной стороны, Суд согласился с тем, что наилучшим решением является предупреждение нарушения, поэтому наиболее желательным было бы принятие именно таких мер, и отметил, что в этом плане ситуация в России не изменилась<sup>2</sup>. С другой стороны, если задержка выплаты уже произошла, то компенсация может хотя бы загладить вину государства. Следовательно, новый Закон о компенсации может оказаться эффективным в случаях, когда нарушение со стороны властей уже допущено<sup>3</sup>.

Рассмотрев основные положения Закона о компенсации, Европейский Суд счел, что он соответствовал критериям, выработанным в его практике, и был разработан с целью разрешить вопрос о неисполнении судебных решений с учетом требований Конвенции<sup>4</sup>. Соответственно, в конкретной ситуации заявителей Закон о компенсации мог в принципе считаться эффективным средством (оснований не считать его эффективным у Суда не было)<sup>5</sup>. Суд не стал рассматривать абстрактную ситуацию, когда, несмотря на присуждение компенсации за задержку в исполнении судебного решения, само решение так и остается неисполненным. Однако он оставил за собой право вернуться к анализу такой ситуации при получении конкретной соответствующей жалобы<sup>6</sup>.

Для заявителей по делу Наговицына и Налгиева новое средство правовой защиты стало доступно после того, как они обратились с жалобами в Европейский Суд. По общему правилу, оценка исчерпания внутренних средств правовой защиты производится на дату подачи жалобы в Европейский Суд. Тем не менее из данного правила существуют исключения, которые могут быть оправданы особыми обстоятельствами дела<sup>7</sup>. Европейский Суд отметил, что такие особые обстоятельства имеют место в ситуации, когда в ответ на его указания

---

<sup>1</sup> Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудла против Польши» (*Kudła v. Poland*), жалоба № 30210/96, §§ 154–155, *ECHR* 2000-XI.

<sup>2</sup> Упомянувшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации», § 32.

<sup>3</sup> Там же, § 34.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же, §§ 35 и 42.

<sup>7</sup> Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Демопулос и другие против Турции» (*Demoroulos and Others v. Turkey*), жалоба № 46113/99 и другие, § 87, *ECHR* 2010-... Решения Европейского Суда по делам «Ноголица против Хорватии» (*Nogolica v. Croatia*), жалоба № 77784/01, *ECHR* 2002-VIII, и «Андрашик и другие против Словакии» (*Andrašik and Others v. Slovakia*), жалоба № 57984/00 и другие, *ECHR* 2002-IX.

(в частности, на пилотное постановление) государство-ответчик вводит средство защиты, позволяющее восстановить права заявителей<sup>1</sup>. Суд неоднократно применял это исключение в делах против других государств, касавшихся длительности судебного разбирательства<sup>2</sup>, а в дальнейшем и неисполнения судебных решений<sup>3</sup>, или, например, анализируя новые компенсаторные средства правовой защиты в отношении жалоб на переполненность тюремных камер в Польше и Венгрии<sup>4</sup>.

Применяя данное исключение в деле Наговицына и Налгиева<sup>5</sup>, Европейский Суд придал особое значение реформе, которая была проведена в сотрудничестве с Комитетом министров в ответ на пилотное Постановление по делу Бурдова (№2)<sup>6</sup>. Суд также принял во внимание переходные положения Закона о компенсации: в него была включена норма о праве уже обратившихся в Европейский Суд заявителей подать иски на национальном уровне. Это свидетельствовало о желании властей компенсировать уже причиненный вред<sup>7</sup>. Если бы Суд в этих обстоятельствах продолжил рассматривать дела

---

<sup>1</sup> Упомянувшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации», § 38.

<sup>2</sup> Решения Европейского Суда по делам «Бруско против Италии» (*Brusco v. Italy*), жалоба № 69789/01, *ECHR* 2001-IX, «Кореньяк против Словении» (*Korenjak v. Slovenia*) от 15 мая 2007 г., жалоба № 463/03, §§ 63–71, а также «Компания “Техники Олимпиаки А.Е.” против Греции» (*Techniki Olympiaki A.E. v. Greece*) от 1 октября 2013 г., жалоба № 40547/10, §§ 37–58, в котором дана оценка компенсаторного и превентивного механизмов в отношении жалоб на судебную волокиту, введенных в ответ на пилотное Постановление Европейского Суда «Вассилиос Атанасиу и другие против Греции» (*Vassilios Athanasiou and Others v. Greece*) от 21 декабря 2010 г., жалоба № 50973/08.

<sup>3</sup> См. Решение Европейского Суда по делу «Балан против Республики Молдова» (*Balan v. Moldova*) от 24 января 2012 г., жалоба № 44746/08, §§ 23–25, в котором были рассмотрены положения законодательства о компенсации, принятые после вынесения пилотного Постановления по делу «Олару и другие против Республики Молдова» (*Olaru and Others v. Moldova*) от 28 июля 2009 г., жалобы №№ 476/07, 22539/05, 17911/08 и 13136/07.

<sup>4</sup> См. Решение Европейского Суда по делу «Латак против Польши» (*Latak v. Poland*) жалоба № 52070/08, § 79, *ECHR* 2010 –... или, например, Решение Европейского Суда по делу «Домьян против Венгрии» (*Domján v. Hungary*) от 14 ноября 2017 г., жалоба № 5433/17, § 35.

<sup>5</sup> Упомянувшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации», § 38.

<sup>6</sup> Жалобы по делам Наговицына и Налгиева были поданы в Суд после вынесения пилотного Постановления по делу Бурдова (№ 2).

<sup>7</sup> Упомянувшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации», § 40.

заявителей и сотни других подобных жалоб, это нарушило бы принцип субсидиарности, лежащий в основе конвенционной системы<sup>1</sup>. Рассмотрение таких дел, сводящихся по сути к установлению основных фактов по делу и расчету компенсации, должно относиться к компетенции национальных судов. Если бы Суд подменял собой национальные судебные инстанции или, тем более, продолжал рассматривать подобные споры параллельно с национальными юрисдикциями, это не способствовало бы выполнению его собственных задач, определенных в статье 19 Конвенции<sup>2</sup>.

В связи с этим Европейский Суд решил, что было правильно и обоснованно требовать от заявителей обращения в национальные суды в рамках нового средства защиты<sup>3</sup>. Суд указал, что все жалобы, направленные в Страсбург после принятия пилотного постановления, должны были сначала быть рассмотрены на внутригосударственном уровне, и отклонил жалобы заявителей. В отношении жалоб на длительность судебного разбирательства (как в гражданском процессе, так и в уголовном) Судом было принято аналогичное решение о неприемлемости жалобы из-за неисчерпания внутренних средств правовой защиты в деле «Фахретдинов и другие против Российской Федерации»<sup>4</sup>. Вместе с тем он продолжил рассмотрение жалоб, поданных до вынесения пилотного постановления. В обоснование такой позиции Европейский Суд привел следующий аргумент: было бы несправедливо по отношению к заявителям, которые страдали от нарушения их прав на протяжении многих лет, требовать снова подать жалобу, но уже на национальном уровне<sup>5</sup>. Власти Российской Федерации последовательно уведомлялись о подаче и сути таких жалоб, и им было предложено урегулировать их.

### **Практика Европейского Суда по делам о денежных выплатах после 2010 года**

Подход, предусматривающий передачу дел властям Российской Федерации для урегулирования, оказался успешным: в отношении

---

<sup>1</sup> Упомянувшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Наговицын и Налгиев против Российской Федерации», § 40.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же, §§ 37–40 и 44.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же, § 41, а также Решение Европейского Суда по делу «Фахретдинов и другие против Российской Федерации» (Fakhretdinov and Others v. Russia) от 23 сентября 2010 г., жалобы №№ 26716/09, 67576/09, 7698/10.

большинства жалоб на неисполнение денежных обязательств власти предоставили односторонние декларации по более чем 500 делам, многие из которых содержали жалобы от нескольких заявителей. Эти декларации были приняты Судом, поскольку они содержали признание нарушения, а также предложения о компенсации, сопоставимые с суммами, присуждаемыми Судом в аналогичных делах. В единичных случаях Суд не смог принять односторонние декларации, поскольку размер компенсации морального вреда, предложенный в них российскими властями, существенно расходился с практикой Суда по аналогичным делам<sup>1</sup>.

По существу Европейский Суд рассмотрел лишь некоторые дела, по которым власти Российской Федерации представили аргументы, заслуживающие отдельного внимания, например, такие как нежелание самих заявителей предпринять минимальные необходимые действия, чтобы позволить властям осуществить выплаты по судебному решению. В тех случаях, когда заявители получали на руки исполнительные листы, но в течение длительного времени не предъявляли их для исполнения без объяснения причин, Европейский Суд приходил к выводу, что государство не несет ответственности за несвоевременное исполнение судебных решений<sup>2</sup>. Однако когда заявитель отказывался получать дубликат исполнительного листа после его утраты исполнительными органами и при этом ранее все попытки заявителя получить причитающиеся ему суммы не имели успеха по разным причинам (реорганизация должника, отсутствие всех необходимых данных для выплаты и т.п.), Суд устанавливал нарушение положений Конвенции<sup>3</sup>.

На основании материалов новых дел Суд довольно быстро смог убедиться в том, что суммы, присуждаемые российскими судами в процессе применения Закона о компенсации, были сопоставимы с практикой самого Суда и выплачивались в срок, не превышавший двух месяцев. Соответственно, нарушение прав заявителей было признано на национальном уровне, и им было предоставлено «аде-

---

<sup>1</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Ягодникова против Российской Федерации» (Yagodnikova v. Russia) от 16 мая 2017 г., жалоба № 40671/09, § 13.

<sup>2</sup> Постановления Европейского Суда по делам «Гаджиханов и Сауков против Российской Федерации» (Gadzhikhanov and Saukov v. Russia) от 31 января 2012 г., жалобы №№ 10511/08 и 5866/09, §§ 26–31 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 8; «Шевченко против Российской Федерации» (Shevchenko v. Russia) от 14 ноября 2013 г., жалоба № 11536/04, §§ 22–28.

<sup>3</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Краснов против Российской Федерации» (Krasnov v. Russia) от 22 ноября 2011 г., жалоба № 18892/04, §§ 8–10 и 27 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 7.

кватное и достаточное» возмещение, то есть они не могли более считаться жертвами нарушений с точки зрения статьи 34 Конвенции<sup>1</sup>.

В ограниченном количестве дел Европейский Суд установил нарушение права заявителей, связанное с несвоевременным исполнением судебных решений, уже после принятия Закона о компенсации. В частности, в деле «Лавров против Российской Федерации»<sup>2</sup> он признал недостаточной присужденную компенсацию в размере 1 200 евро за 12 лет невыплаты денежной суммы в размере 143 100 рублей. В деле «Панчишин против Российской Федерации»<sup>3</sup> Суд также констатировал, что использование нового средства защиты не позволило заявителю получить «адекватную и достаточную» компенсацию вреда: размер компенсации (около 730 евро за более чем восьмилетнюю задержку в исполнении) явно не соответствовал компенсации, которую назначил бы Европейский Суд в аналогичной ситуации. Кроме того, первоначальное решение, вынесенное в пользу заявителя, оставалось неисполненным в течение года после присуждения компенсации.

В настоящее время Европейский Суд почти не получает жалоб на длительное неисполнение судебных решений, связанных с денежными выплатами, и, по-видимому, это свидетельствует о том, что проблема разрешена на национальном уровне. Некоторое количество дел, поступивших в Суд в основном в 2011–2013 годах, в которых заявителями ставился вопрос о неэффективности нового средства защиты в конкретных обстоятельствах их дел, были «коммуницированы»<sup>4</sup> властям Российской Федерации и ожидают рассмотрения.

### **Итоги: оценка Комитета министров**

В 2011 году Комитет министров в Промежуточной резолюции<sup>5</sup> решил прекратить рассмотрение вопроса о введении внутригосудар-

---

<sup>1</sup> Решения Европейского Суда по делам «Балагуров против Российской Федерации» (Balagurov v. Russia) от 2 декабря 2010 г., жалоба № 9610/05, «Заботин против Российской Федерации» (Zabotin v. Russia) от 13 марта 2012 г., жалоба № 39185/09, § 19.

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Лавров против Российской Федерации» (Lavrov v. Russia) от 17 января 2012 г., жалоба № 33422/03, § 30 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 7.

<sup>3</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Панчишин против Российской Федерации» (Panchishin v. Russia) от 27 ноября 2014 г., жалоба № 45291/05, § 18 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 7.

<sup>4</sup> То есть власти государства-ответчика были уведомлены о сути дела и жалобах, поданных заявителями.

<sup>5</sup> Interim Resolution CM/ResDH(2011)293 Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Burdov № 2 against the Russian Federation regarding

ственного средства защиты в отношении неисполнения государством судебных решений, связанных с денежными выплатами. В 2016 году в своей резолюции<sup>1</sup> Комитет министров констатировал, что в отношении неисполнения судебных решений, возлагающих денежные обязательства на государство, были предприняты все индивидуальные и общие меры, предписанные в рамках пункта 1 статьи 46 Конвенции. В частности, были полностью восстановлены нарушенные права заявителей и приняты меры для предупреждения аналогичных нарушений. Соответственно, Комитет министров прекратил надзор за этой группой дел, которая еще несколько лет назад была наиболее многочисленной.

Тем не менее надзор в отношении других категорий жалоб о неисполнении судебных решений был продолжен. Это дела, в которых ответчиками являлись муниципальные или государственные унитарные предприятия, и жалобы, касающиеся неисполнения государством обязательств, не связанных с денежными выплатами.

Именно последняя категория дел, неисполнение обязательств в натуре, оставалась предметом особого внимания Европейского Суда в течение еще нескольких лет после успешной реализации первого пилотного постановления. В результате по этой категории дел было принято новое пилотное постановление.

## **Второе пилотное постановление**

### **Дела о неисполнении обязательств в натуре**

В то время, как жалобы на неисполнение денежных обязательств фактически перестали поступать в Европейский Суд, количество дел, касавшихся, например, предоставления квартир или выдачи документов, продолжало неуклонно расти. В 2010–2012 годах Суд получил десятки таких обращений: военнослужащие из Московской, Ленинградской, Псковской областей жаловались на отказы исполнять решения о предоставлении жилья при увольнении в запас, жители городов Сыктывкар и Архангельск – на многолетние задержки

---

failure or serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, принята Комитетом министров 2 декабря 2011 г. на 1128-м заседании // <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805ae229>

<sup>1</sup> Resolution CM/ResDH(2016)268 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights (235 cases against Russian Federation), принята Комитетом министров 21 сентября 2016 г. на 1265-м заседании // <https://rm.coe.int/16806a3504>



в исполнении решений о предоставлении социального жилья. Ряд дел касался выдачи справок, выписок из различных реестров, проведения ремонтных работ за счет средств местных администраций. К 2012 году таких дел в Суде оказалось около 500, и по количеству жалоб эта группа приблизилась к группе дел Бурдова (№ 2), успешно разрешенной в течение нескольких лет. Заявители в данных делах пытались воспользоваться положениями Закона о компенсации, но их иски систематически отклонялись российскими судами. Ни текст закона, ни начавшая формироваться судебная практика не оставляли сомнений в том, что компенсация согласно новому закону не могла быть взыскана по делам, не связанным с денежными выплатами.

В 2012 году в Постановлениях по делам Калинкина и других<sup>1</sup>, а также Илюшкина и других<sup>2</sup> Европейский Суд впервые после вынесения пилотного Постановления по делу Бурдова (№ 2) вернулся к вопросу об эффективных средствах правовой защиты в тех случаях, когда предметом рассмотрения в национальных судах были не денежные суммы, а обязательства в натуре. Российские суды обязали органы власти обеспечить несколько десятков военнослужащих жильем при увольнении с военной службы, но решения в пользу заявителей либо оставались неисполненными, либо были исполнены с существенной задержкой. Суды Российской Федерации отклонили требования некоторых военнослужащих, попытавшихся взыскать компенсации в связи с задержкой в предоставлении квартир, ссылаясь на неприменимость Закона о компенсации к судебным решениям, вынесенным в их пользу. Анализируя жалобу заявителей на нарушение статьи 13 Конвенции, Европейский Суд подробно остановился на применимости Закона о компенсации к судебным решениям, возлагающим на власти обязательства в натуре, и заключил, что сфера применения Закона о компенсации была ограничена денежными обязательствами<sup>3</sup>. В таких случаях в соответствии с Законом о компенсации подача иска не являлась эффективным средством защиты прав заявителей.

<sup>1</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Калинкин и другие против Российской Федерации» (Kalinkin and Others v. Russia) от 17 апреля 2012 г., жалоба № 16967/10 и другие // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 5.

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Илюшкин и другие против Российской Федерации» (Ilyushkin and Others v. Russia) от 17 апреля 2012 г., жалоба № 5734/08 и другие // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 12.

<sup>3</sup> Со ссылкой на разъяснения, сформулированные в совместном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 30/64, Европейский Суд пришел к выводу, что сфера применения Закона о компенсации была ограничена денежными обязательствами, которые статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает для граждан.

Одновременно с этим в 2012 году Европейский Суд инициировал новую пилотную процедуру. Перед сторонами был поставлен вопрос о наличии системной проблемы или практики, не соответствующей Конвенции, в связи с длительным неисполнением судебных решений, касавшихся обязательств властей выполнить различные действия, а также вследствие отсутствия эффективных средств правовой защиты, как превентивных, так и компенсаторных<sup>1</sup>. Количество полученных Европейским Судом однотипных дел, касавшихся данной проблемы, тем временем выросло до 600<sup>2</sup>.

Летом 2014 года Суд рассмотрел эти вопросы по существу в новом пилотном Постановлении по делу Герасимова и других.

### Пилотное Постановление по делу Герасимова и других

Новое пилотное Постановление по делу Герасимова и других касалось жалоб на неисполнение судебных решений, возлагавших на органы власти различных регионов России обязанность совершить какие-либо действия в пользу заявителей: провести ремонт, обеспечить заявителя инвалидной коляской, но в большинстве случаев — предоставить заявителям жилые помещения.

Если в деле Бурдова (№ 2) Европейский Суд последовательно рассматривал каждый из доводов, приведенных государством-ответчиком, касавшихся различных средств правовой защиты, то в деле Герасимова и других он сконцентрировался на изменениях, произошедших в российском законодательстве и правоприменительной практике за пять лет, прошедших с вынесения первого пилотного постановления. Проанализировав историю разработки Закона о компенсации, Суд с сожалением отметил, что часть об обязательствах в

---

ской Федерации определяла как обязанность получателя бюджетных средств выплатить денежные средства за счет средств бюджета. Соответственно, такое толкование недвусмысленно исключало из сферы действия Закона о компенсации многочисленные судебные акты, касавшиеся, например, предоставления квартир, справок, проведения ремонта или совершения иных установленных судом действий, не связанных с осуществлением денежных выплат. См. подробнее: *Ковлер А.И.* «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное постановление» Европейского Суда // *Международное правосудие*. 2014. № 3.

<sup>1</sup> Уведомление о жалобах и вопросы сторонам по делу № 29920/05 и 14 другим («Михаил Ефимович Герасимов против Российской Федерации» (Mikhail Yefimovich Gerasimov against Russia)) см.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111038>. См. также пресс-релиз Секретаря Суда от 17 апреля 2012 г. № 170 // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-3917205-4525900>

<sup>2</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 213.

натуре была исключена из его окончательного варианта, и повторил свой вывод о том, что действие указанного закона не распространяется на такие дела<sup>1</sup>. По мнению Европейского Суда, ситуация в отношении дел о неисполнении судебных решений, не касавшихся денежных выплат, к 2014 году не изменилась.

Как и в деле Бурдова (№ 2), Европейский Суд не ограничился выводом о нарушении прав заявителей, гарантированных статьями 6 и 13 Конвенции и Протоколом № 1 к Конвенции. В рамках статьи 46 Конвенции он сделал вывод о наличии в правовой системе России «существенной системной проблемы» неисполнения судебных решений, возлагающих на органы власти обязательства в натуре. Выбор дел, объединенных в пилотное Постановление, подчеркивал разнообразие фактов и обширную географию таких дел, уязвимое положение заявителей и необходимость принятия срочных мер для решения системной проблемы<sup>2</sup>.

Европейский Суд отметил, что ситуация очевидно не улучшилась бы от того, что он продолжал бы выносить многочисленные типовые постановления по жалобам конкретных заявителей<sup>3</sup> – корень проблемы и ее решение следовало искать на национальном уровне. Процедура пилотного постановления представлялась Страсбургскому суду наиболее эффективным и своевременным способом содействовать государству-ответчику в поиске решений этой проблемы, а Комитету министров – в надзоре за исполнением постановлений Суда.

С одной стороны, Европейский Суд воздержался от указания конкретных мер, которые могли бы способствовать решению проблемы длительного неисполнения судебных актов в России, этот вопрос, с точки зрения Суда, скорее относился к компетенции Комитета министров<sup>4</sup>. С другой стороны, относительно эффективного средства защиты Европейский Суд использовал более конкретные формулировки, чем в первом пилотном постановлении. Оставляя за властями всю широту выбора средств для решения этой задачи, Суд отметил, что проблема могла бы быть решена путем внесения поправок в действующее законодательство<sup>5</sup>. Ссылаясь на позитивный опыт пилотного Постановления по делу Бурдова (№ 2), Суд отметил, что самым простым и очевидным способом исправить ситуацию

---

<sup>1</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 165.

<sup>2</sup> Там же, § 213.

<sup>3</sup> Там же, § 218.

<sup>4</sup> Там же, § 222.

<sup>5</sup> Там же, § 221.

было бы внесение изменений в Закон о компенсации<sup>1</sup>. Европейский Суд постановил, что государство-ответчик обязано в сотрудничестве с Комитетом министров в течение одного года со дня вступления постановления в силу создать эффективное средство правовой защиты.

В отношении индивидуальных жалоб, поданных до вынесения пилотного Постановления по делу Герасимова и других, то есть до 1 июля 2014 г., Европейский Суд указал, что власти Российской Федерации должны в течение двух лет со дня его вступления в силу восстановить права заявителей, нарушенные длительным неисполнением судебных решений<sup>2</sup>. Производство по делам, направленным в Европейский Суд после 1 июля 2014 г., было также приостановлено на два года. Уведомление об этих делах было направлено властям Российской Федерации, а заявители были уведомлены о решении приостановить производство по их жалобам и об обязательстве властей ввести новое средство защиты<sup>3</sup>.

Европейский Суд призвал власти Российской Федерации при разрешении отдельных дел руководствоваться критериями, выработанными в его практике, которые были резюмированы в Постановлении по делу Герасимова и других. Кроме того, Суд обозначил презумпции допустимых с точки зрения Конвенции сроков исполнения судебных решений в зависимости от природы основного долга. Так, в случаях, если национальным судом в пользу заявителя взысканы денежные средства, Европейский Суд, как правило, допускает, что исполнение такого решения в срок менее одного года не нарушит положения Конвенции<sup>4</sup>. Если же речь в национальном судебном решении идет о предоставлении жилья или жилищного сертификата, Суд принимает во внимание относительную сложность исполнения такого решения и презюмирует, что срок исполнения до двух лет не будет являться «неразумным» с точки зрения Конвенции<sup>5</sup>. Вместе с тем он может отступить от этой презумпции с учетом обстоятельств конкретного дела, если выявит *«исключительную ситуацию, требующую*

---

<sup>1</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 224.

<sup>2</sup> Там же, § 231 и пункт 14 резолютивной части.

<sup>3</sup> Там же, § 229 и пункт 14 резолютивной части.

<sup>4</sup> Решение Европейского Суда по делу «Белкин и другие против Российской Федерации» (*Belkin and Others v. Russia*) от 5 февраля 2009 г., жалоба № 14330/07 и другие.

<sup>5</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 171.

*особой тщательности»*<sup>1</sup> (курсив наш. — А.Ф., Е.Ю.), то есть особенно быстрой и оперативной реакции властей. Например, Суд установил, что в делах, касавшихся предоставления жилья жертвам террористического акта в г. Волгодонске<sup>2</sup> или переселения заявителей из аварийного жилья<sup>3</sup>, даже годичная задержка в исполнении нарушила положения Конвенции. В делах, где предметом спора является выдача справки или, например, выписка из земельного кадастра (то есть достаточно очевидные и простые действия со стороны органов власти), срок даже в шесть месяцев может свидетельствовать о нарушении Конвенции<sup>4</sup>. Такой же строгий подход к подсчету сроков применяется Судом, когда скорость реакции властей обусловлена особыми обстоятельствами дела, например, если речь идет о предоставлении инвалидной коляски лицу с ограниченными возможностями или восстановлении подачи горячей воды в зимний период<sup>5</sup>.

Кроме того, Суд напомнил, что споры об объеме и полноте исполнения судебных решений должны в первую очередь рассматриваться национальными судами<sup>6</sup>. Таким образом, он еще раз подчеркнул первостепенную роль национальной судебной системы в решении подобных споров, оставив за собой возможность не согласиться с выводами российских судов лишь в исключительных случаях, если материалы дела свидетельствуют об «очевидном расхождении» между оперативной частью судебного акта в пользу заявителя и мерами, принятыми ответчиком для исполнения такого акта<sup>7</sup>.

### **Действия властей после принятия пилотного Постановления по делу Герасимова и других**

Сразу после вступления в силу нового пилотного Постановления по делу Герасимова и других Суд направил властям Российской

---

<sup>1</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 171.

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Людмила Дубинская против Российской Федерации» (Lyudmila Dubinskaya v. Russia) от 4 декабря 2008 г., жалоба № 5271/05, § 17.

<sup>3</sup> Постановление Европейского Суда по делу «Булычева против Российской Федерации» (Bulycheva v. Russia) от 8 апреля 2010 г., жалоба № 24086/04, § 33 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 10.

<sup>4</sup> См. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации», § 170.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же, § 173.

<sup>7</sup> Там же.

Федерации для урегулирования около 500 жалоб, поданных до июля 2014 года. В течение двух лет, отведенных данным пилотным Постановлением на разрешение этой группы дел, то есть до октября 2016 года, власти государства-ответчика предоставили односторонние декларации в отношении приблизительно половины жалоб<sup>1</sup>, в некоторых делах они выдвинули аргументы о неприемлемости. По ряду дел урегулирование оказалось невозможным, поскольку не был разрешен вопрос, поставленный в первоначальной жалобе: национальные судебные решения, на которые ссылались заявители в своих жалобах, так и остались неисполненными<sup>2</sup>.

Тем временем в законодательной сфере происходили некоторые существенные изменения. В сентябре 2015 года вступил в действие КАС РФ, в котором процессуальным аспектам рассмотрения дел о присуждении компенсации посвящена глава 26 («Производство по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»). Глава 22 КАС РФ регулирует порядок рассмотрения дел об оспаривании решений, действий или бездействия властей<sup>3</sup>. В марте 2015 года в ГК РФ была введена статья 308<sup>3</sup> («Защита прав кредитора по обязательству»)<sup>4</sup>, согласно которой в случае неисполнения должником обязательства суд по

---

<sup>1</sup> При этом во многих делах, объединявших жалобы нескольких заявителей, декларации были представлены в отношении каждого из заявителей — всего в отношении примерно 420 заявителей. Цит. по: Отчет о действиях, предоставленный Правительством Российской Федерации Комитету министров Совета Европы: DH-DD(2017)471 10.04.2017 Action Report on Execution of the Judgment of the European Court of Human Rights in the case no.29920/05 Gerasimov and Others v. Russia. For 1288th meeting (June 2017) (DH) // <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070cffe>

<sup>2</sup> См., например, Постановление Европейского Суда по делу «Коротяева и другие против Российской Федерации» (Korotyaeva and Others v. Russia) от 27 июня 2017 г., жалоба № 13122/11 и две другие, § 4, а также некоторые дела из группы «Юшин и другие против Российской Федерации» (Yushin and Others v. Russia) от 8 февраля 2018 г., жалоба № 2403/06 и семь других.

<sup>3</sup> В частности, часть 3 статьи 226 КАС РФ устанавливает сокращенный (десятидневный) срок для рассмотрения административных дел об оспаривании действий либо бездействия судебного пристава-исполнителя, часть 11 той же статьи разъясняет, как распределяется бремя доказывания в таких спорах, а в части 8 статьи 226 указывается, что в спорах о проверке законности таких решений, действия или бездействия властей суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет ключевые обстоятельства в полном объеме.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.