

Герасимов и другие против России — новое «пилотное постановление» Европейского Суда

Анатолий Ковлер*

В статье анализируется вынесенное 1 июля 2014 года новое «пилотное постановление» Европейского Суда в отношении России. Постановление касается такой системной проблемы, как неисполнение судебных решений национальных судов по социальным обязательствам государства в отношении граждан. В отличие от предыдущего постановления по делу *Бурдова(2)*, где речь шла о длительном неисполнении денежных обязательств, данное постановление касается так называемых обязательств в натуре. Европейский Суд констатировал половинчатость принятых после «Бурдова-2» законодательных мер и предписал дополнить существующее законодательство новыми эффективными мерами правовой защиты права граждан на справедливое правосудие, составной частью которого является исполнение в разумный срок судебных решений.

→ *Европейский Суд по правам человека, «пилотные постановления», системные проблемы, эффективные средства правовой защиты*

1 июля 2014 года Европейский Суд по правам человека (далее — Европейский Суд; Суд; ЕСПЧ) вынес так называемое «пилотное постановление» по делу *Герасимов и другие против России (Gerasimov and Others v. Russia, Judgment 1 July 2014)*.

Прежде всего уточним природу и значение «пилотных постановлений», которые выносятся Европейским Судом с 2004 года¹. В феврале 2011 года в Регламент Суда было внесено новое Правило 61: «1. Суд может инициировать процедуру принятия пи-

лотного постановления и принять пилотное постановление, если в жалобе заявителя содержатся факты, свидетельствующие о наличии у Договаривающейся Стороны структурных или системных проблем либо иных нарушений, которые уже привели или могут привести в будущем к появлению целого ряда подобных жалоб»². Таким образом, «пилотные постановления» по своей правовой природе, в отличие от обычных постановлений палат или Большой палаты Суда, содержат предписания

* Ковлер Анатолий Иванович — доктор юридических наук, профессор МГУ им. М. В. Ломоносова, советник Конституционного Суда Российской Федерации, судья Европейского Суда по правам человека (1999–2012) (e-mail: anatoliy@kovler.ru).

¹ См.: Информационно-тематический листок «Пилотные постановления» на сайте Европейского Суда: URL: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets/russian>. См. также: 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; Патракеев С. Системные нарушения: новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека по жалобам против России // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55); Диков Г. В. Правовая природа предписаний Европейского Суда в рамках пилотной процедуры // Реализация Европейской Конвенции по правам человека национальными судебными системами: опыт Италии и России. Страсбург — Санкт-Петербург, 2013. С. 197–207.

² Цит. по переводу в журнале: «Права человека...». 2014. № 7 (100). С. 52.

государству-ответчику принять меры общего характера для устранения существующей структурной (системной) проблемы, повлёкшей повторяющиеся нарушения.

В отношении России ранее были приняты «пилотные постановления» по делу Бурдова (*Burdov v. Russia* [2], 15 January 2009) о длительном неисполнении судебных решений по социальным обязательствам государства и по делу *Ананьева и других* (*Ananyev and Others v. Russia*, 10 January 2012) по условиям содержания под стражей. Поскольку дело *Герасимова и других* фактически является продолжением правовой эпопеи дела *Бурдова*, остановимся на предыстории этой ситуации.

Уже в первые годы после вступления России в Совет Европы (1996 год) и вступления в силу на территории России с 5 мая 1998 года Европейской Конвенции по правам человека (далее — Конвенция), в Европейский Суд нарастающим потоком полились жалобы из России, значительная часть которых (до 40–45 %) касалась длительного неисполнения вынесенных в пользу заявителей решений российских судов по социальным обязательствам (зарплаты, пенсии, пособия) государства. Именно поэтому первое постановление по России *Бурдов против России* (*Burdov v. Russia*, 7 May 2002) касалось этой проблемы. В данном деле речь шла о невыплате компенсаций и пособий участнику ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, хотя судьи Ростовской области выносили соответствующие решения, не исполнявшиеся «в связи с недостатком средств» у органов социальной защиты. Суд пришёл к выводу: «Орган государства-ответчика не волен ссылаться на недостаточное финансирование в оправдание неуплаты долга, установленного решением суда» (§ 35). Длительное неисполнение судебных решений Суд счёл нарушением статьи 6 Конвенции (Право на справедливое судебное разбирательство) и статьи 1 Протокола № 1 (Право на уважение собственности). Уточним, что в этом постановлении Суд напомнил, что неисполненные обязательства, которые граждане вправе истребовать в Суде (от англ. *assets* — требования), могут пониматься как «собственность» по смыслу

статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, в случае если они могут быть юридически реализованы (§ 40 постановления).

Примечательно, что год спустя Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своём постановлении от 10 октября 2003 года³ разъяснил судам общей юрисдикции: «Сроки судебного разбирательства по гражданским делам в смысле пункта 1 статьи 6 Конвенции начинают исчисляться со времени поступления искового заявления, а заканчиваются в момент исполнения судебного акта». Таким образом, по смыслу статьи 6 Конвенции исполнение судебного решения рассматривается как составляющая «судебного разбирательства» (п. 12 Постановления). Иными словами, судебное разбирательство является по срокам незавершённым, если судебное решение не исполнено, что объективно нарушает право граждан на доступ к правосудию.

Могу засвидетельствовать, как человек, отслеживавший ситуацию: благодаря постановлению ЕСПЧ и личным усилиям Министра труда и социального развития А. П. Починка были изысканы средства для ликвидации задолженности по компенсациям сотням чернобыльцев. Но, как говорится, «недолго музыка играла...». Вновь стали приходиться жалобы (от того же А. Бурдова) на затяжки с исполнением либо просто на неисполнение судебных решений по социальным обязательствам государства. В своё время в известном постановлении по делу *Боттацци* Суд определил: «Повторение уже отмеченных нарушений показывает, что накапливаются нарушения идентичного происхождения и что речь не идёт об изолированных нарушениях. ...Это является практикой, несовместимой с Конвенцией» (*Bottazzi c. Italie*. [G.C.], Arrêt du 28 Juillet 1999, § 22). Из постановления в постановление, выносимые Судом против России, вскрывались всё новые структурные проблемы, влиявшие на неисполнение судебных решений: неэффективность службы судебных приставов (*Timofeev v. Russia*, 23 October 2003; *Wasserman v. Russia*, 18 November 2004); отсутствие координации между различными исполнительными органами (*Reynbakh v. Russia*, 29 Sep-

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

tember 2005); отсутствие средств на счёте должника (*Poznakhirina v. Russia*, 24 February 2005); отсутствие бюджетного финансирования по выплате задолженностей (*Gorokhov and Rusyaev v. Russia*, 17 March 2005); отсутствие чёткого указания относительно документов, которые направляются в Министерство финансов (*Shilyaev v. Russia*, 6 October 2005), которому постановлением Правительства, а не законом (практика, признанная Конституционным Судом неконституционной) было предписано изыскивать средства по обеспечению исполнения судебных актов, которые так и не были предусмотрены федеральным бюджетом...

Уже в 2006 году Комитет министров Совета Европы (далее — КМ СЕ), который в силу статьи 46 Конвенции (Обязательная сила и исполнение постановлений) осуществляет надзор за исполнением окончательных постановлений Суда, констатировал продолжающееся неисполнение актов, выносимых российскими судами. В своём Меморандуме от 6 июня 2006 года⁴ Комитет министров высказал несколько предложений по решению проблемы:

1) улучшение бюджетной процедуры в Российской Федерации;

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

3) обеспечение через суды эффективной ответственности государства за неисполнение судебных актов;

4) введение дополнительных процентов в случае неисполнения;

5) обеспечение эффективной ответственности государственных служащих за неисполнение;

6) возможный пересмотр роли судебных приставов и повышение их эффективности.

Вступивший в силу с января 2006 года закон № 197 от 27 декабря 2005 года, закреплявший специальную исполнительную процедуру, не оправдал возлагавшихся на него надежд, ибо предоставление взыскателям

права использовать принудительные механизмы исполнения в отношении органов власти не было расценено как необходимое. В промежуточной резолюции от 19 марта 2009 года⁵ КМ СЕ констатировал — уже на основе 145 постановлений ЕСПЧ — сохранение ситуации с неисполнением судебных решений. И тогда Европейский Суд вынес первое «пилотное постановление» в отношении России — постановление по делу *Бурдова (2)*, ибо А. Бурдову опять пришлось вступить в изнуряющую борьбу за исполнение (точнее — за своевременное исполнение) судебных решений в его пользу. В этом смысле выбор дела для «пилотного постановления» был глубоко символичным.

В «пилотном постановлении» по делу *Бурдова (2)* новым моментом, помимо констатации нарушений статьи 6 и статьи 1 Протокола № 1, был вывод о том, что имело место и нарушение статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты) в результате отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты в случае неисполнения или задержек в исполнении судебных решений, вынесенных в пользу заявителя: суд скрупулёзно проанализировал все национальные средства правовой защиты, имеющие отношение к делу, прежде чем прийти к такому выводу. Что касается мер общего характера, Суд занял позицию, дающую властям государства-ответчика свободу в выборе средств, которыми оно исполнит своё правовое обязательство по статье 46 Конвенции. Может возникнуть вопрос о причинах такой «гибкости». В постановлении даётся ответ: *«Суд отмечает, что проблемы на основе нарушений статьи 6 и статьи 1 Протокола № 1, установленные в этом деле, являются крупномасштабными и сложными по происхождению. Действительно, они не развиваются из конкретной юридической или регулирующей нормы или конкретного пробела в российском законе. Поэтому они требуют принятия исчерпывающих и сложных мер, возможно законодательного и административного*

⁴ Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда // Меморандум, подготовленный Департаментом по контролю за исполнением постановлений Европейского Суда. CM/Inf/DH(2006)19 revised — неофициальный перевод на русский язык.

⁵ Interim Resolution CM/ResDH(2009)43: Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in 145 cases against the Russian Federation relative to the failure of 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.

характера, затрагивающих различные органы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне» (§ 136). Однако в том, что касается введения законодательным путём нового средства правовой защиты в смысле статьи 13, Суд занял более жёсткую позицию: «Суд... считает, что государство-ответчик должно ввести средство правовой защиты, которое обеспечивает полное эффективное возмещение за нарушения Конвенции ввиду длительного неисполнения органами государственной власти решений суда, вынесенных против государства или его органов. Такое средство правовой защиты должно соответствовать принципам Конвенции, как это сформулировано, в частности, в настоящем постановлении, и быть доступным в течение шести месяцев с даты вступления настоящего постановления в силу...» (§ 141). В шесть месяцев власти не уложились, сначала потянув время, используя формальное право на обжалование постановления в Большую палату (отказано), а затем попросив отсрочку в полгода, чтобы ровно через год после вступления постановления в законную силу принять долгожданный закон⁶, проект которого был внесён в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации ещё 30 сентября 2008 года (Закон получил в Суде рабочее название *Compensation Act* — закон о компенсации или «Закон Бурдова-2»). Примечательно, что, воодушевлённый конструктивной реакцией российских властей на постановление, Суд принял аналогичные по смыслу «пилотные постановления» в отношении Молдовы (*Olaru and Others v. Moldova*, 28 July 2009) и Украины (*Yuri Nikolaevich Ivanov v. Ukraine*, 15 October 2009).

Закон о компенсации устанавливал право на компенсацию из средств бюджетной системы Российской Федерации: «Компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок присуждается в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим

от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации (далее — заявитель), за исключением чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (непреодолимой силы). При этом нарушение установленных законодательством Российской Федерации сроков рассмотрения дела или исполнения судебного акта само по себе не означает нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (ч. 2 ст. 1). В духе постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 года о том, что конституционное право на компенсацию государством за ущерб не должно быть связано с личной виной судьи, закон уточнил: «Присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок не зависит от наличия либо отсутствия вины суда, органов уголовного преследования, органов, на которые возложены обязанности по исполнению судебных актов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц» (ч. 3 ст. 1).

Согласно судебной статистике, за период с 4 мая по 31 декабря 2010 года только в суды общей юрисдикции было подано более 3 тыс. заявлений о присуждении компенсаций, начала формироваться судебная практика⁷. Одновременно за этот период усилились Министерства юстиции Российской Федерации, в котором находится Аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде, было заключено около полутора тысяч мировых соглашений с заявителями, обратившимися с жалобами в Европейский Суд в связи с неисполнением судебных решений — государство признавало нарушения 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 статьям 37 и 39 Конвенции.

⁶ Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. № 94. 04.05.2010.

⁷ Зимненко Б. Л. Вопросы реализации судами общей юрисдикции Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 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.

Что касается новых жалоб, поступивших после вступления в силу федерального закона, то Суд принял развёрнутое решение о неприемлемости для рассмотрения по существу жалоб Ю.Наговицына и М.Налгиева, указав в них, что «Европейский Суд считает правильным и обоснованным в обстоятельствах настоящего дела потребовать от заявителей прибегнуть к новому внутригосударственному средству правовой защиты, введённому Законом о компенсации» (*Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia (dec.)*, 23 September 2010, §37)⁸. Таким образом, Суд признал закон о компенсациях средством, вводящим новый инструмент правовой защиты в смысле статьи 35 § 1 Конвенции⁹.

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

23 декабря 2010 года было принято совместное Постановление Пленумов Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ) и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) «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». Постановление обобщало судебную практику по применению положений закона о компенсациях, 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 (казённых) учреждений. Постановление разъясняло: «Под денежным обязательством согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)

понимается обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счёт средств бюджета определённые денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключённой 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»¹⁰. Постановление фактически выводило из закона о компенсациях не предусмотренные бюджетом обязательства. Таким образом, эффект закона о компенсациях 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 Septembre 2010)¹¹ 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). Суд нашёл стандартные нарушения статьи 6 и статьи 1 Протокола № 1 Конвенции, но в отношении статьи 13 высказался осторожно: «...нет необходимости отдельно рассматривать пункты жалоб заявителей, касающиеся отсутствия эффективных внутригосу-

⁸ Русский перевод решения см.: «Права человека...». 2010. № 11.

⁹ См. также: пресс-релиз Европейского Суда на русском языке «Средство правовой защиты, созданное в России в ответ на пилотное постановление, должно быть исчерпано до обращения в Европейский Суд по правам человека» // Пресс-релиз № 691. 29.09.2010 (сайт Суда указан выше).

¹⁰ Цит. по тексту, опубликованному в журнале «Судья». 2011. № 3. С. 7–8.

¹¹ Перевод см.: «Права человека...». 2011. № 5.

дарственных средств правовой защиты, с точки зрения возможного нарушения статьи 13 Конвенции» (п. 5 резолютивной части).

В следующих постановлениях этой серии (*Ilyushkin and Others v. Russia*, 17 April 2012; *Kalinkin and Others v. Russia*, 17 April 2012) Суд уже однозначно высказался и о нарушении статьи 13, подчеркнув, что новое законодательство не охватило проблему неисполнения судебных решений, присуждающих жильё российским военнослужащим. Цитируем позицию Суда по пресс-релизу: «По мнению Суда, было бы логично ожидать, что Закон о компенсации 2010 года станет эффективным средством правовой защиты от неисполнения судебных решений. Отметив, что закон достиг этой цели в отношении решений, присуждающих денежные выплаты из государственного бюджета (См. решение по делу *Наговицын и Налгев против России от 23 сентября 2010 года*), Суд с сожалением констатировал нерешённость проблемы в многочисленных делах о неисполнении государством иных обязательств в отношении частных лиц.

Прогрессивные толкования закона о компенсации в свете Конвенции не имеют ни малейших шансов преобладать над устоявшейся практикой Верховного Суда, который отменяет такие решения нижестоящих судов как несоответствующие закону. В отношении вопроса о существовании иных средств правовой защиты, Суд с недоумением констатирует, что аргументы Правительства подобны или даже идентичны тем, которые уже неоднократно рассматривались и были отклонены Судом в предыдущих делах.

В итоге Суд вновь констатирует, что широкий круг лиц, выигравших судебные тяжбы у государства, не в состоянии эффективно отстаивать в российских инстанциях свои права, нарушенные неисполнением или несвоевременным исполнением государством судебных решений в их пользу, и по-прежнему вынуждены искать защиты в Европейском Суде по правам человека»¹².

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 полтора десятка жалоб о неисполнении различных неденежных обязательств, все они были объединены в единое производство *Михаила Ефимовича Герасимова и 14 других заявителей против России*, и жалобы были «коммуницированы» (сообщены) властям в апреле 2012 года с уведомлением о том, что, поскольку речь идёт о «структурных дисфункциях» (англ.: *structural disfunctions*), Суд вводит процедуру пилотного постановления и придаёт делу приоритет.

Теперь, наконец, о самом деле Герасимова (надеюсь, читатель простит столь пространную «подводку», без которой невозможно уяснить суть дела во всей полноте).

Дело, объединяющее 11 жалоб заявителей из различных регионов России, касалось длительного (от 1 года 2 месяцев до 8,5 лет) неисполнения либо полного неисполнения (14 лет) решений российских судов, которые обязывали различные органы власти произвести ремонт фундамента жилого дома (Герасимов, г. Владивосток); предоставить жильё взамен снесённого (Шмаков, г. Якутск); установить отопление в квартире (Баранова, Ульяновская область); отремонтировать обветшавшее жильё (Костылева, Республика Коми); предоставить автомобиль с ручным управлением получившему инвалидность на службе сотруднику полиции (Старостенков, г. Смоленск); выделить жильё увольняющемуся в запас военнослужащему (Захарченко, г. Санкт-Петербург, и Гринько, Московская область); выдать справку о земельном участке кадастровой палате (Трошина, г. Москва); выделить ваучер на приобретение жилья бывшей военнослужащей (Ильнитская, Саратовская область); обеспечить жильём сотрудницу пограничной службы ФСБ (Антонова, Московская область) или переселить пенсионерку в отвечающее санитарным нормам жилище (Цветкова, г. Кострома).

Этот перечень показывает, насколько разнообразны проблемы, с которыми сталкиваются простые граждане, годами добивающиеся от властей решения проблем, входя-

¹² Пресс-релиз, № 170, 17.04.2012.

щих в их компетенцию. Так, заявительница Костылева, с 2000 года ожидая ремонта жилья социального найма, получила в 2012 году отписку из городской администрации и службы судебных приставов Сыктывкара о том, что ждут исполнения судебных решений 309 граждан... Суд напомнил в своём постановлении, что он уже принял более 150 постановлений по этим проблемам и что ждут очереди ещё 600 жалоб, причём число жалоб этой категории растёт (§ 213). При этом Суд отметил, что «план действий», представленный российскими властями КМ СЕ 13 мая 2014 года¹³, не касается этой категории жалоб (§ 114). Суд пришёл 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 пятнадцати лет. С учётом 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). Вопрос об эффективном средстве правовой защиты на внутригосударственном уровне был поднят большинством заявителей, а также Судом при коммуникации этих жалоб в 2012 году.

Относительно закона о компенсации 2010 года, на который ссылались власти в своём 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 компенсациях эффективного средства правовой защиты на внутригосударственном уровне» (§ 161).

По поводу ограничительного толкования закона о компенсациях в совместном постановлении ВС и ВАС РФ от 23 декабря 2010 года власти Российской Федерации пытались сгладить картину ссылкой на правовые позиции Конституционного Суда РФ, который в двух своих определениях от 18 января 2011 года и 8 февраля 2011 года отметил, что помимо указанного закона вопросы компенсации за отсрочки с исполнением любых судебных решений регулируются Гражданским кодексом (см. § 97–98 постановления). Европейский Суд отреагировал на эту оригинальную трактовку: «*Общее утверждение Конституционного Суда о том, что закон о компенсации не препятствует использованию заявителями гражданского иска о компенсации по Гражданскому кодексу, не означает, как, похоже, утверждает правительство, что данное средство достаточно эффективно на практике с точки зрения требований Конвенции*» (§ 163). Он поясняет свою позицию: «*Как неоднократно указывал Суд в своих постановлениях, хотя возможность такой компенсации не исключалась полностью — и она действительно присуждалась в некоторых редких случаях, — это средство не предоставляло разумных перспектив на успех, поскольку условием его применения было установление вины властей (см. Бурдов-2, § 110). Суд подтверждает свою позицию о том, что установление такой вины чрезвычайно затруднено, поскольку ответственные за исполнение власти могут переносить сроки исполнения решений местных судов ввиду различных обстоятельств, которые, как правило, исключают по российскому праву гражданскую ответственность властей (Бурдов-2, § 111). Установление вины, как предварительного условия ответственности государства за просроченное исполнение судебных решений государственными органами до сих пор трудно примирить с очень твёрдой презумпцией того, что такие просрочки ведут к присуждению компенсации за моральный ущерб (Бурдов-2, § 100 и 111, сравнить с частью 3 статьи 1 закона о компенсации)*» (§ 163 постановления). Таким

¹³ См.: документ КМСЕ: DH-DD (2014) 658, 19 Май 2014.

образом, Суд достаточно элегантно ушёл от прямой полемики с высшими судами России и уж тем более не стал сталкивать позиции ВС и ВАС РФ с позициями Конституционного Суда... Зато он не преминул отметить: «Власти не указали на существенное развитие судебной практики, демонстрирующей обратное. Три решения судов общей юрисдикции, предоставленные властями за 2008–2012 годы, по сей день выглядят скорее как исключительные и изолированные случаи, чем как очевидные подтверждения установившейся и последовательной судебной практики» (§ 164). Суд в конце концов приходит к заключению, что в конкретных обстоятельствах данного дела закон о компенсации не предоставил заявителем эффективного средства защиты их права и что, следовательно, была нарушена статья 13 Конвенции (§ 166), равно как статья 6 и статья 1 Протокола № 1.

Что касается мер общего характера, обычно предписываемых «пилотным постановлением» государству-ответчику, Суд использовал методологию, апробированную в деле *Бурдова* (2). Вот как резюмирует позицию Суда пресс-релиз от 1 июля 2014 года:

«Суд отметил, что в его функции не входит предоставление экспертных заключений правительству о комплексной организации политических, правовых и бюджетных процедур с целью разрешения данной структурной проблемы. Собственно, он не стал предписывать конкретные меры, которые должны быть приняты, предоставив властям самим создать надлежащие механизмы исполнения судебных актов в соответствии с требованиями Конвенции. С другой стороны, Суд отметил, что его выводы относительно внутригосударственных средств правовой защиты, по сути, очерчивают правовую

проблему, которая должна быть разрешена посредством внесения изменений во внутреннее законодательство. Положительным примером таких изменений является опыт «пилотного постановления» по делу Бурдова. Соответственно, Суд постановил, что Россия совместно с КМ СЕ обязана в течение одного года с момента, когда постановление станет окончательным, создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты, обеспечивающее адекватное и достаточное возмещение за неисполнение или несвоевременное исполнение судебных решений, возлагающих на органы власти обязательства в натуре.

В отношении других находящихся на его рассмотрении аналогичных дел Суд постановил, что в течение двух лет с момента, когда постановление станет окончательным, Россия обязана восстановить права всех пострадавших от длительного неисполнения судебных актов, содержащих обязательства в натуре, которые подали жалобы в Суд до вынесения «пилотного постановления» и чьи дела были или будут коммуницированы российскому правительству. Суд также решил приостановить на срок, не превышающий двух лет, производство по всем делам в отношении России, касающимся неисполнения или несвоевременного исполнения указанных судебных решений».

Итак, как говорится: «Цели определены, задачи поставлены...». Ближайшее время покажет, будет ли Россия так же оперативно реагировать на это «пилотное постановление», как в двух предыдущих случаях, либо, учитывая сложный политический и психологический контекст отношений с Советом Европы, займёт более сдержанную позицию.