

Промежуточная резолюция CM/ResDH(2011)293¹

**Исполнение постановления Европейского Суда по правам человека
по делу «Бурдов против России № 2»
в отношении неисполнения или длительного исполнения решений национальных судов,
вынесенных по искам к государству и его субъектам, а также
отсутствия эффективного средства правовой защиты**

(Жалоба № 33509/04, постановление от 15 января 2009 г., вступило в силу 4 мая 2009 г.)

Комитет министров, в соответствии с положениями пункта 2 статьи 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – «Конвенция»), с учетом «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека (далее – «Суд») от 15 января 2009 года по делу «Бурдов против России № 2»;

Напоминая, что в настоящем «пилотном» постановлении Суд установил нарушение Конвенции в связи с практикой неисполнения государством решений национальных судов, в которых истцам присуждались денежные компенсации, а также отсутствием в этой связи эффективного средства правовой защиты;

Напоминая далее, что, принимая во внимание Резолюцию Комитета министров в отношении постановлений, в которых была выявлена системная проблема (Res(2004)3), и Рекомендацию по совершенствованию внутренних средств правовой защиты (Rec(2004)6), принятые 12 мая 2004 г., Суд обязал государство-ответчика:

- в шестимесячный срок создать внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые будут обеспечивать соответствующую и достаточную компенсацию за неисполнение или несвоевременное исполнение решений национальных судов в соответствии с принципами Конвенции и прецедентной практикой Европейского Суда, а также
- в течение одного года предоставить лицам, обратившимся в Европейский Суд до вынесения названного «пилотного» постановления с жалобами на аналогичные нарушения, соответствующую и достаточную компенсацию.

Напоминая также то, что в промежуточной резолюции Комитета министров CM/ResDH(2009)43 об исполнении постановлений Суда по более чем 200-м предшествующим делам, в отношении которых Комитет подчеркнул настоятельную необходимость создания эффективных внутригосударственных средств правовой защиты в целях повышения эффективности национальной судебной системы в части предоставления компенсации за повторяющиеся нарушения такого рода;

Напоминая, что в соответствии с пунктом 1 правила 4 Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека Комитет министров предоставил рассмотрению данного дела приоритет, уделяя особое внимание неотложной потребности создания эффективного внутригосударственного средства правовой защиты и обеспечения урегулирования подобных дел на внутригосударственном уровне;

Убедившись в том, что государство-ответчик выплатило заявителю справедливую компенсацию, присужденную ему постановлением, и что принятие индивидуальных мер по данному делу не требуется, поскольку все внутригосударственные решения, вынесенные в пользу заявителя, были исполнены;

¹ Принята Комитетом министров 2 декабря 2011 г. на 1128-м заседании заместителей министров

Приветствуя принятие Российской Федерацией в ответ на «пилотное» постановление двух федеральных законов, посредством которых было введено новое внутригосударственное средство правовой защиты от нарушений, связанных с чрезмерной длительностью судебных разбирательств и задержкой исполнения национальных судебных решений, вынесенных против государства (далее – закон «О компенсации»);

С удовлетворением отмечая, что российские власти оперативно отреагировали на промежуточную резолюцию Комитета министров Совета Европы CM/ResDH(2009)158 и что законы вступили в силу 4 мая 2010 г., когда суд должен был возобновить производство по аналогичным делам;

Отмечая, что оценка Суда в отношении нового внутригосударственного средства правовой защиты позволила ему прийти к заключению о том, что все новые дела, инициированные после вынесения «пилотного» постановления и подпадающие под действие закона «О компенсации», должны в первую очередь рассматриваться национальными судами;²

Приветствуя активное использование данного средства, продемонстрированное многочисленными примерами судебной практики, предоставленными российскими властями и признанными Судом;

С интересом принимая к сведению широкий комплекс мер, принятых российскими властями, в частности, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, а также Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным Казначейством, в целях обеспечения эффективности нового внутригосударственного средства правовой защиты (см. приложение);

С большим удовлетворением отмечая в данном контексте, что в целях обеспечения эффективного и своевременного исполнения судебных решений, вынесенных в соответствии с законом «О компенсации», были приняты соответствующие бюджетные меры;

Также приветствуя комплексные меры, принятые с целью урегулирования аналогичных отдельных жалоб, поданных до вынесения «пилотного» постановления, в результате чего вопросы, поднятые в большей части таких жалоб, были разрешены, и что суд впоследствии вычеркнул из списка дел, подлежащих рассмотрению, жалобы более чем 800 заявителей;

Напоминая, что на государство-ответчика возложена обязанность по принятию других мер общего характера с учетом выводов Суда, изложенных в пилотном постановлении;³

РЕШИЛ прекратить рассмотрение вопроса, связанного с созданием эффективного внутригосударственного средства правовой защиты в случае неисполнения или несвоевременного исполнения решений национальных судов, предусматривающих осуществление государством выплат;

РЕШИЛ продолжить рассмотрение других общих мер в рамках группы дел «Тимофеев»⁴ и потому решил присоединить настоящее дело к данной группе дел.

¹: Дело «Наговицын и Нальгиев против России» (*Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia*), (реш.), №№ 27451/09 и 60650/09, от 23 сентября 2010 г.

³ В частности, пункт 136 пилотного постановления.

⁴ Данная группа дел касается неисполнения или несвоевременного исполнения решений национальных судов, а также отсутствия в этой связи эффективного средства правовой защиты.

Приложение к Резолюции CM/ResDH(2011)293

Меры, принятые российскими властями в ответ на «пилотное» постановление

«Бурдов против России № 2»

1) Новое внутригосударственное средство правовой защиты

а) Законодательная реформа

4 мая 2010 г. вступил в силу Федеральный закон № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁵. Также был принят Федеральный закон, вносящий изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации⁶.

Закон «О компенсации» предусматривает возможность требовать компенсацию за длительное неисполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации. Данная компенсация присуждается в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации. Присуждение компенсации не зависит от наличия либо отсутствия вины компетентных органов.

Размер компенсации определяется судом исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского Суда по правам человека.

Заявление о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок может быть подано в суд до окончания производства по исполнению судебного акта, но не позднее чем через шесть месяцев со дня окончания производства по исполнению судебного акта. Судебное решение о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению. Однако оно может быть обжаловано в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации. Расходы на выплату компенсации предусматриваются законом «О компенсации» в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации, местных бюджетах.

б) Меры, направленные на внедрение новых средств правовой защиты

Меры, направленные на обеспечение эффективного и последовательного применения закона «О компенсации» национальными судами

В целях обеспечения единообразного применения закона «О компенсации» 23 декабря 2010 года Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации приняли Совместное постановление о некоторых вопросах, которые могут возникнуть в ходе рассмотрения дел, касающихся жалоб о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок⁷.

⁵ Оригинал текста: <http://www.rg.ru/printable/2010/05/04/razumnisrok-dok.html>; английский перевод см. на веб-сайте Департамента по исполнению постановлений Европейского Суда по правам человека (Дополнительная информация/Российская Федерация/Дело «Бурдова» – приложение 1):

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdov10082011%20Annexe1.pdf

⁶ Оригинал текста: <http://www.rg.ru/2010/05/04/volokita-dok.html>; английский перевод см. на веб-сайте Департамента по исполнению постановлений Европейского Суда по правам человека (Дополнительная информация/Российская Федерация/Дело «Бурдова» – приложение 2):

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdov10082011%20Annexe2.pdf

⁷ Оригинальный текст: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?id=6968 или http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/32236.html; для английской версии см. сайт Департамента

25 июня 2010 года Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации направил судам низших инстанций информационное письмо № 140 о некоторых вопросах, связанных с принятием федерального закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, принятого совместно с законом «О компенсации»⁸.

18 мая 2011 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил обзор практики рассмотрения судами общей юрисдикции дел, касающихся присуждения компенсации в соответствии с законом «О компенсации»⁹. Этот обзор был основан на анализе наиболее часто повторяющихся оснований, по которым Верховным Судом Российской Федерации были отменены, изменены или оставлены без изменения постановления нижестоящих судов о присуждении компенсации за период с момента вступления в силу закона «О компенсации» по апрель 2011 года.

В марте 2001 года был официально опубликован в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации № 3 обзор практики Европейского Суда по правам человека за 2009 - 2010 годы по делам в отношении Российской Федерации в связи с нарушением права на разумные сроки судебного разбирательства и/или исполнение судебного решения в разумные сроки.

Административные меры

7 июля 2010 года Министерство финансов Российской Федерации издало письмо № 08-06-06/582, в котором разъяснялась процедура реализации отдельных положений закона «О компенсации».

21 сентября 2010 года Федеральное казначейство издало письмо № 42-7.4-05/9-607, направленное руководителям территориальных управлений, в котором даны необходимые разъяснения по вопросам реализации закона «О компенсации», в частности, в связи с представлением интересов Российской Федерации в арбитражных судах при рассмотрении дел названной категории.

Бюджетные планы

Для обеспечения быстрого и эффективного исполнения судебных решений, вынесенных в соответствии с законом «О компенсации», соответствующие средства были выделены из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Меры по повышению информированности

Информация о «пилотном» постановлении была официально опубликована в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации № 11 за 2009 г.

1 ноября 2010 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации прошли парламентские слушания о практике реализации норм закона «О компенсации».

Учебные программы повышения квалификации российских судей предусматривают изучение практики Европейского Суда, в том числе по вопросам длительного исполнения судебных актов и применения закона «О компенсации».

В июле 2010 г. и сентябре 2011 г. на базе управлений Федерального казначейства состоялись межведомственные совещания с участием руководителей Минфина России, Федерального казначейства, ФССП России, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Государственного научно-исследовательского института системного анализа

исполнения постановлений Европейского Суда (Дополнительная информация/Российская Федерация/дело Бурдова – приложение 3)
http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdov10082011%20Annexe3.pdf

⁸ Оригинальный текст: http://www.arbitr.ru/as/pract/vas_info_letter/29867.html; для английской версии см. сайт Департамента исполнения постановлений Европейского Суда (Дополнительная информация/Российская Федерация/дело Бурдова – приложение 4):

http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdov10082011%20Annexe4.pdf

⁹ Оригинальный текст: http://www.vsr.ru/vscourt_detale.php?id=7418; для английской версии см. сайт Департамента исполнения постановлений Европейского Суда (Дополнительная информация/Российская Федерация/дело Бурдова – приложение 5):

Счетной палаты Российской Федерации, а также Уполномоченного Российской Федерации при Европейской Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации и руководства его Аппарата по вопросам организации исполнения судебных актов, исполнения «пилотного» постановления и применения закона «О компенсации». В мае 2011 г. в г. Санкт-Петербурге прошла научно-практическая конференция по проблемам законодательства и правоприменения, на которой обсуждались вопросы, связанные с применением закона «О компенсации».

Статистика

В период с 4 мая 2010 года и 30 июня 2011 года российские суды (суды общей юрисдикции и арбитражные суды) рассмотрели 287 заявлений, касающихся чрезмерной длительности процедуры исполнения судебных актов. В частности, суды общей юрисдикции рассмотрели 186 таких заявлений. По 100 делам была присуждена компенсация. Арбитражные суды рассмотрели 101 заявление. Компенсация была присуждена в 45 делах. Примеры практики национальных судов показывают, что при предоставлении компенсации российские суды принимали во внимание практику Европейского Суда.¹⁰

По данным Министерства финансов России, с 4 мая по 13 октября 2011 года в министерство поступило 97 исполнительных листов на общую сумму 3,905,55 рублей (т.е. около 86 000). Только 19 исполнительных листов были возвращены истцам из-за ошибок в банковских реквизитах или отмены судебных решений вышестоящими судами. Все другие судебные постановления были исполнены в установленные сроки.

2) Специальное урегулирование аналогичных жалоб, «замороженных» Судом

Что касается специального урегулирования подобных дел, рассмотрение которых было приостановлено Европейским Судом, то во исполнение «пилотного» постановления российские власти в установленные Европейским Судом сроки изучили все жалобы. В отношении 861 заявителя приняли меры по восстановлению нарушенных прав.¹¹

Например, рядом заявителей было использовано новое средство.¹² На этом основании Европейский Суд исключил одну из таких жалоб из списка подлежащих рассмотрению дел, поскольку заявителям была присуждена компенсация в национальных судах на сумму, сопоставимую с присуждаемыми Европейским Судом в подобных случаях. Суд также отметил, что судебные решения о присуждении компенсации были исполнены в установленные сроки.

В общей сложности, после принятых мер Европейский Суд уже исключил жалобы 785 заявителей. 656 из них уже полностью выплачена компенсация. Остальным заявителям она будет выплачена в установленные сроки.

Кроме того, власти Российской Федерации попросили Суд исключить из списка подлежащих рассмотрению дел 297 жалоб в связи с отсутствием оснований для восстановления прав заявителей и продолжить дальнейшее рассмотрение 33 жалоб.

3) Оценка Судом мер, принятых в рамках процедуры «пилотных» постановлений

23 сентября 2010 года Европейский Суд вынес решения по делам «Наговицин и Нальгиев против России»¹³ и «Фахретдинов и другие против России».¹⁴ В этих решениях Европейский Суд указал,

⁹ http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdovl0082011%20Annexe5.pdf

¹⁰ For some examples of the judgments taken by the domestic courts and translated into English, translation see the website of the Department of Execution of Judgments of the European Court (Additional Information/Russian Federation/Case Burdov - appendix 6):

http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/execution/Source/Documents/Info_cases/Russie/Burdovl0082011%20Annexe6.pdf

¹¹ Эти меры включают исполнение решений национальных судов, вынесенных в пользу заявителей, заключение мировых соглашений, а также представление в суд односторонних заявлений о том, что российские власти готовы выплатить потерпевшим компенсацию в связи с понесенным ущербом. В ряде случаев заявители успешно применили новое средство и получили компенсацию на национальном уровне в соответствии с законом «О компенсации».

¹² «Балагуров против России», решение, № 9610/05, 2 декабря 2010 года; «Завьялов против России», № 45236/04 (производство по делу ведется).

¹³ Дело *Наговицина и Нальгиева*, выше.

что все новые жалобы, поступившие после принятия «пилотного» постановления и подпадающие под действие закона «О компенсации», должны быть поданы, в первую очередь, в национальные суды. Таким образом, Суд признал эти жалобы неприемлемыми.

Поступая таким образом, Европейский Суд признал «важным, что Россия провела правовые реформы, вводящие новые национальные средства правовой защиты в ответ на пилотное постановление по делу Бурдова 2, находящееся под надзором Комитета министров». Суд также отметил, что «новое средство начало функционировать 4 мая 2010 года, т.е. с даты, когда истек установленный «пилотным» постановлением срок, на который было приостановлено рассмотрение схожих дел». В заключение, Суд напомнил, что «одной из целей процедуры «пилотного» постановления было именно скорейшее восстановление, на национальном уровне, прав большого числа людей, пострадавших в связи со структурной проблемой неисполнения.¹⁴

¹⁴ «Фахретдинов, Кузовлев и Сергеев против России» (решение), №№ 26716/09, 67576/09 и 7698/10, 23 сентября 2010 года.

¹⁵ Дело *Наговицина и Нальгиева*, выше.