



Отказ властей предоставить жилье и коммунальные услуги в соответствии с решениями российских судов: новое пилотное постановление в отношении России

В сегодняшнем постановлении, вынесенном Палатой по делу **Герасимов и другие против России** (жалобы №№ 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11 и 60822/11),¹ Европейский Суд по правам человека единогласно констатировал **нарушения статьи 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты)** Европейской конвенции по правам человека, а также **нарушение статьи 1 Протокола № 1 (защита собственности)**.

Дело касалось 11 заявителей из различных российских регионов от Владивостока до Смоленска, которые пострадали от длительного неисполнения решений российских судов, обязавших органы власти совершить определенные действия в пользу граждан (предоставление жилья и жилищно-коммунальных услуг, ремонтные работы, покупка автомобиля инвалиду, выдача административного документа и т. п.). При этом российское право не предоставляло возможностей для эффективного восстановления нарушенных прав заявителей.

С учетом своих предыдущих постановлений по более чем 150 подобным жалобам, Суд счел, что дело выявляет наличие серьезных структурных проблем в указанной сфере. Жалобы заявителей действительно продемонстрировали разнообразие ситуаций, уязвимость пострадавших, а также обширную российскую территорию, на которой аналогичные вопросы периодически возникают на протяжении последних пятнадцати лет.

Суд пришел к выводу, что характер лежащих в основе дела проблем, большое количество пострадавших российских граждан и острая необходимость незамедлительного и адекватного восстановления их прав внутри страны оправдывают применение процедуры пилотного постановления.² Исходя из этого, Суд постановил, что Россия 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 актов, возлагающих на российские органы власти обязательства в натуре.

В отношении других 600 схожих дел, находящихся на рассмотрении Суда, он постановил, что в течение двух лет с момента, когда постановление станет окончательным, Россия обязана

1. Согласно статьям 43 и 44 Конвенции настоящее постановление, вынесенное Палатой, не является окончательным. В течение трех месяцев с даты его вынесения любая из сторон может обратиться с просьбой о передаче дела в Большую Палату Суда. В случае такого обращения Коллегия в составе пяти судей решает, заслуживает ли дело дальнейшего рассмотрения. При положительном ответе на этот вопрос Большая Палата рассматривает дело и выносит окончательное постановление. Если обращение о передаче дела отклоняется, постановление Палаты становится окончательным в тот же день.

После того, как постановление становится окончательным, оно направляется в Комитет Министров Совета Европы для контроля за его исполнением. Информация о процедуре исполнения размещена здесь: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

2. Реагируя на большое количество дел, возникающих в некоторых странах в результате системных или структурных проблем, Суд применяет с 2004 года процедуру пилотных постановлений. Результатом такой процедуры является выявление в рамках отдельного дела системных проблем, приведших к нарушению Европейской Конвенции по правам человека, и предписание в постановлении предпринять необходимые меры для исправления ситуации. Пилотные постановления призваны содействовать государству-ответчику в поиске необходимых решений и Комитету Министров в контроле за исполнением постановлений.

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 постановил, что до принятия указанных мер государством производство по всем таким жалобам будет приостановлено на срок, не превышающий двух лет. Заявителям в настоящем деле была также присуждена сумма в размере 61 292 евро в счет компенсации причиненного им вреда и понесенных судебных расходов.

Основные факты

Все 11 заявителей являются российскими гражданами, родившимися в период между 1927 и 1978 годами (один заявитель скончался во время производства по делу, и от его имени выступает его вдова).

В пользу всех заявителей были приняты судебные решения, возложившие на органы власти обязанность предоставить им жилое помещение (в большинстве случаев), либо совершить другие действия, такие как ремонт водоснабжения или системы отопления, либо предоставить в распоряжение инвалида транспортное средство. Судебные решения вступили в законную силу в период между 2002 и 2009 годами, однако их исполнение произошло с существенной задержкой во времени. Некоторые судебные решения неисполнены по сей день.

Шестеро заявителей обратились в российские суды с требованием компенсировать вред, причиненный несвоевременным исполнением судебных решений, вынесенных в их пользу, на основании Федерального закона 2010 года «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» («Закон о компенсации»). Суды отказали в рассмотрении их заявлений на том основании, что Закон о компенсации применим к несвоевременному исполнению лишь тех судебных решений, которые предусматривают обращение взыскания на средства государственного бюджета. Эти решения были оставлены в силе определениями Верховного Суда Российской Федерации по результатам рассмотрения апелляционных жалоб в 2010-2011 годах.

Одна из заявителей, госпожа Костылева, в связи с неисполнением двух вступивших в законную силу судебных актов, в мае 2011 года предъявила иск к администрации г. Сыктывкара, Республика Коми, о возложении на ответчика обязанности, соответственно, произвести ремонт в здании, в котором она проживала по договору социального найма, а также предоставить ей и ее семье благоустроенное жилое помещение. Ее исковые требования были в конечном итоге частично удовлетворены судебным решением, вынесенным в сентябре 2011 года, которым был подтвержден факт длительного неисполнения судебного акта в ее пользу. Согласно другому судебному решению, вынесенному в январе 2012 года, ей была присуждена компенсация. Жалоба заявительницы на недостаточный размер присужденной ей компенсации была отклонена судом в июле 2012 года.

Жалобы, процедура и состав Суда

Все заявители утверждали, что неисполнение властями в разумный срок вынесенных в их пользу судебных решений нарушило их права, гарантированные статьей 6 (право на справедливое судебное разбирательство). Шестеро заявителей также утверждали со ссылкой на статью 13 (право на эффективное средство правовой защиты), что на внутригосударственном уровне у них отсутствовали эффективные средства правовой защиты от длительного неисполнения судебных решений. Наконец, семеро заявителей утверждали о нарушении их прав, предусмотренных статьей 1 Протокола № 1 (защита собственности).

Дело состоит из 11 жалоб, которые были отдельно поданы в Европейский Суд по правам человека в период с июля 2005 г. по август 2011 г.

Постановление было вынесено Палатой из семи судей в следующем составе:

Изабель **Берро-Лефевр** (Монако), *Председатель*,
Элизабет **Штайнер** (Австрия),
Ханлар **Гаджиев** (Азербайджан),
Мирьяна **Лазарова Трайковска** (“Бывшая Югославская Республика Македония”),
Юлия **Лаффранк** (Эстония),
Ксения **Туркович** (Хорватия),
Дмитрий **Дедов** (Россия),

при участии Сёрена **Нильсена**, *Секретаря Секции*.

Решение Суда

[Ходатайство российского правительства о прекращении производства по большинству жалоб](#)

Суд рассмотрел ходатайства российского правительства о прекращении производства по девяти жалобам. Он принял во внимание, что правительство представило односторонние декларации, признающие чрезмерную длительность исполнения решений, и предложило выплатить компенсацию заявителям. При этом двое заявителей согласились с условиями деклараций правительства, а другие семеро отказались от предложенных условий урегулирования, отметив, в частности, что предложенные суммы являются недостаточными, и настаивая на рассмотрении своих жалоб Судом.

Суд был вынужден продолжить рассмотрение жалоб во всех делах, поскольку декларации правительства не затронули ключевой аспект дела, а именно отсутствие эффективного средства правовой защиты на внутригосударственном уровне. Этот вопрос был поднят большинством заявителей в своих жалобах, а также Судом при коммуникации дела правительству в апреле 2012 года. Наряду с этим, при коммуникации дела Суд поднял вопрос о существовании системной проблемы и инициировал процедуру пилотного постановления. Несмотря на то, что Суд уже разрешал подобные вопросы в похожих делах, он продолжает получать сотни аналогичных жалоб из России по причине отсутствия надлежащих средств правовой защиты на внутригосударственном уровне. Подобная ситуация идет вразрез с принципом субсидиарности. Учитывая сложившуюся ситуацию, Суд отклонил ходатайство правительства о прекращении производства по настоящим жалобам.

[Статьи 13 и 6](#)

Суд установил нарушение статьи 13 и статьи 6 в отношении всех 11 заявителей.

Суд отметил в этой связи, что он уже подвергал тщательному анализу вопрос об эффективных средствах правовой защиты на внутригосударственном уровне в контексте многочисленных российских дел, касавшихся несвоевременного исполнения судебных решений. Наиболее характерным примером является первое пилотное постановление в отношении России по делу *Бурдова (№ 2)*³.

Первое пилотное постановление, равно как и российские законодательные инициативы, направленные на создание особого компенсационного механизма в данной категории дел, практически не оставили сомнений в том, что существующие в России гражданско-правовые

3. См. постановление палаты по делу *Burdov v. Russia (№ 2)* (3509/04), от 15 января 2009 г.

средства защиты не обеспечивали эффективного восстановления прав в таких делах. Как Суд неоднократно отмечал в своих постановлениях, вероятность компенсации в соответствии с Гражданским Кодексом РФ не исключена полностью и, более того, предоставлялась в некоторых редких случаях. Тем не менее, это средство правовой защиты не предоставляет заявителям реальных шансов, поскольку предоставление компенсации ставится в зависимость от установления вины органов власти.

Что касается Закона о компенсации 2010 года, то правительство радикальным образом ограничило сферу его действия теми судебными актами, которые возлагают на государство обязательства выплаты денежных средств из бюджета. Вследствие этого Закон о компенсации оказался бесполезен для всех заявителей в настоящем деле, чьи жалобы касались несвоевременного исполнения судебных решений, обязавших государственные органы выполнить обязательства в натуре. Соответственно, у заявителей не было какого-либо эффективного средства правовой защиты на внутригосударственном уровне в отношении их обоснованных жалоб.

Относительно жалоб на нарушение статьи 6 Конвенции Суд отметил, что ни одной стороной не оспаривался признанный правительством факт нарушения права заявителей на справедливое судебное разбирательство в связи с задержкой исполнения властями вступивших в силу судебных актов. Суд подытожил сформированные на основании Конвенции критерии оценки разумности срока исполнения во всех подобных делах. Он в частности отметил, что некоторые из действий, которые власти были обязаны совершить согласно судебным решениям, несли в себе определенное бремя, и их совершение могло занять более длительное время. В то же время задержка в предоставлении элементарных коммунальных услуг и в проведении ремонтных работ, превышающая шесть месяцев с момента вынесения соответствующего судебного решения, должна рассматриваться как чрезмерно длительная.

[Статья 1 Протокола № 1](#)

Суд констатировал нарушение статьи 1 Протокола № 1 в отношении шести заявителей, в пользу которых были приняты судебные решения, обязавшие власти предоставить им жилые помещения. Следуя толкованию данного положения Конвенции в прецедентной практике Суда, у заявителей возникли «правомерные ожидания» на приобретение имущества в результате вынесения внутригосударственных судебных решений в их пользу. Данные правомерные ожидания были в достаточной мере определенными и, таким образом, подпадали под понятие собственности в рамках статьи 1 Протокола № 1. Таким образом, длительные задержки в исполнении указанных судебных решений представляли собой необоснованное вмешательство в осуществление права заявителей на уважение своей собственности.

[Справедливая компенсация \(статья 41\)](#)

Суд постановил, что Россия обязана выплатить заявителям денежные суммы в размере от 900 до 9 000 евро, и в совокупности 59 325 евро в качестве компенсации за причиненный моральный вред, а также общую сумму в размере 1 967 евро в качестве компенсации за судебные расходы и издержки, понесенные двумя заявителями.

[Обязательная сила и исполнение постановления \(статья 46\)](#)

Суд отметил, что неисполнение или несвоевременное исполнение судебных решений стали часто встречающимися проблемами, которые вели к наиболее многочисленным нарушениям Конвенции с момента ее ратификации Россией в 1998 году. Несмотря на то, что эта проблема была частично разрешена первым пилотным постановлением и принятием в ответ на него Закона о компенсации, шансы внутригосударственного разрешения большого количества дел, не попадающих в сферу действия этого закона, оставались ничтожными. Соответственно, все

такие дела продолжали поступать в Суд, который не может и не должен разрешать такое большое количество дел, требующих установления элементарных фактов или расчета денежной компенсации. Решение этих вопросов должно быть прерогативой внутригосударственных судов.

Суд уже принял решения по более чем 150 аналогичным жалобам. Все они, равно как и жалобы заявителей в настоящем деле, не оставляют сомнений в том, что в России существуют структурные проблемы, связанные с исполнением судебных решений, возлагающих на органы власти обязательства в натуре. Наиболее явственно структурный характер этих проблем проявлялся при исполнении решений о предоставлении жилья. Многочисленные постановления, принятые Судом, демонстрируют реальное расхождение между, с одной стороны, социальным обязательством государства предоставить жилье определенному кругу лиц, и, с другой стороны, неспособностью властей выполнить эти обязательства со ссылкой, как правило, на недостаточность имеющихся в их распоряжении ресурсов. В этой связи Суд подчеркнул, что Конвенция в свете ее толкования Судом не позволяет органам власти ссылаться на недостаточное финансирование в качестве оправдания неисполнения судебного акта в разумный срок.

Данная ситуация существенно ослабляет способность судебных приставов обеспечивать исполнение судебных решений в соответствии с законом. В настоящем деле органы власти либо игнорировали многочисленные повестки со стороны судебных приставов, либо ограничивались отписками о том, что исполнение судебного решения невозможно. Ситуация усугубляется продолжающимся отсутствием внутригосударственных средств правовой защиты в отношении таких очевидных и повторяющихся нарушений Конвенции. В результате лица, пострадавшие от элементарных и бесспорных нарушений Конвенции, подобных тем, которые правительство признало в настоящем деле, по-прежнему продолжают требовать восстановления своих прав в Суде как в первой судебной инстанции.

Суд отметил, что в его функции не входит предоставление экспертных заключений правительству в комплексной организации политических, правовых и бюджетных процедур с целью разрешения данной структурной проблемы. Соответственно, 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 Комитетом министров Совета Европы, 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.

Официальный текст постановления составлен на английском языке.

Данный пресс-релиз составлен Секретариатом и юридически не связывает Суд. Решения и постановления Суда, а также иная дополнительная информация размещаются на интернет-сайте www.echr.coe.int. Для получения пресс-релизов Суда, пожалуйста, подпишитесь на рассылку www.echr.coe.int/rss или следите за нашими сообщениями в Твиттере [@ECHR_Press](https://twitter.com/ECHR_Press).

Контакты для прессы

echrpress@echr.coe.int | тел: +33 3 90 21 42 08

Nina Salomon (тел: + 33 3 90 21 49 79)

Tracey Turner-Tretz (тел: + 33 3 88 41 35 30)

Céline Menu-Lange (тел: + 33 3 90 21 58 77)

Denis Lambert (тел: + 33 3 90 21 41 09)

Европейский Суд по правам человека был создан в Страсбурге в 1959 году государствами-членами Совета Европы для рассмотрения жалоб о нарушениях Европейской Конвенции по правам человека 1950 года.