

# Роль Европейского суда по правам человека в механизме защиты от бездействия органов публичной власти в России

---



**А.В. Сковородко**

соискатель кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000 Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул. д. 20. E-mail: skoborodko@yandex.ru

---



## Аннотация

В статье автор на основе анализа практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) оценивает эффективность данного органа в вопросе реализации гражданами Российской Федерации права на исполнение вступивших в законную силу судебных постановлений как составной части конституционной гарантии судебной защиты. Констатируется, что в настоящее время имеет место правовой нигилизм органов публичной власти в отношении обязательных для них судебных актов. Цель статьи — проанализировать возможности преодоления бездействия властей России в вопросе решения системной («структурной») проблемы, являющейся основанием для обращения в ЕСПЧ по схожим делам. Автор исследует механизм выявления «структурных проблем» и дает анализ практической реализации методики пилотных постановлений, которые обязывали государства принять меры для разрешения указанных проблем. Исследуются задачи ЕСПЧ при использовании им процедуры пилотного постановления, а также нормативно-правовая база, определяющая механизм и последствия принятия пилотных постановлений. Анализируются причины, обуславливающие введение в практику ЕСПЧ пилотных постановлений, основная из которых — это ограниченные ресурсы и возможности ЕСПЧ в условиях возрастающего количества индивидуальных жалоб. На основании анализа некоторых постановлений ЕСПЧ, касающихся неисполнения Россией вынесенных ее судами и вступивших в законную силу постановлений в отношении ее же органов публичной власти и должностных лиц, автор делает вывод, что основной причиной системных проблем России является бездействие органов публичной власти по их предотвращению и разрешению. В статье приводятся результаты научного эксперимента, проведенного автором, который обратился в ЕСПЧ с рядом жалоб, в том числе и по вопросу неисполнения вступивших в законную силу решений российских судов, возлагающих на российские органы власти обязательства в натуре. Как результат, некоторые из обращений автора статьи вошли в число тех дел, по которым ЕСПЧ были вынесены пилотные постановления в отношении России.

---



## Ключевые слова

бездействие органов власти, Европейский суд по правам человека, конституционное право на судебную защиту, право на исполнение судебных постановлений, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, «пилотные постановления», системные проблемы, эффективные средства правовой защиты.

---

Библиографическое описание: Сковородко А.В. Роль Европейского суда по правам человека в механизме защиты от бездействия органов публичной власти в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 3. С. 61–71.

4 ноября 1950 г. в Риме была подписана Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (далее — Конвенция), вступившая в силу в 1953 г. (Россия ратифицировала Конвенцию в 1998 г.). Однако некоторые государства, несмотря на ратификацию Конвенции, нарушают ее и проявляют бездействие в вопросе имплементации содержащихся в ней норм. 21 января 1959 г. в Страсбурге провел первое заседание Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ), на который была возложена миссия рассмотрения межгосударственных и индивидуальных жалоб о нарушениях прав, предусмотренных Конвенцией. Таким образом, по сути ЕСПЧ с момента зарождения являл собой механизм, который обеспечивал действенность Конвенции на международном уровне.

Количество дел, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ, в настоящее время приближается к 65 000. Многие из этих дел (около 60%) весьма похожи в связи с бездействием государств-участников в решении системной («структурной») проблемы, являющейся основанием для обращения в Европейский суд по правам человека по схожим делам. Чтобы выявить так называемые «структурные проблемы», которые лежат в основе повторяющихся дел, с 2004 г. в практику была введена методика пилотных постановлений, которые обязывали государства принять меры для решения указанных проблем. По мнению Э. Фриберга, Секретаря-канцлера ЕСПЧ, «фраза «системная проблема» обрела особый смысл при рассмотрении дел по жалобам на нарушения Конвенции. Когда Европейский Суд использует это выражение в том или ином своем постановлении, то государству дается понять, что Суд озабочен не только предметом отдельного дела»<sup>1</sup>.

А.И. Ковлер, судья ЕСПЧ (1999–2012), в качестве примера приводит проблему лишения всех избирательных прав осужденных, находящихся в заключении в Великобритании. Эта проблема близка к подобным явлениям, происходящим в России. «После постановления Большой Палаты по делу Хирста (Hirst v UK., G.C. 6 October 2005) парламент отказался внести изменения в законодательство, а Суд с легкой руки британских адвокатов получил 2500 аналогичных жалоб и был вынужден принять пилотное постановление (Greens and M.T. v. UK, 23 November 2010). Аналогичное постановление принято против Италии (Scoppola (3) v. Italy [G.C.], 22 May 2012)»<sup>2</sup>.

По своей сути «так называемые «пилотные постановления» предполагают, что, когда Суд констатирует факт системного нарушения Конвенции, «он может в пилотном постановлении потребовать от государства-ответчика возместить ущерб, причиненный всем потенциальным заявителям, путем принятия мер общего характера, вместо того чтобы выносить отдельные постановления по каждому конкретному делу»<sup>3</sup>. Нормативное определение пилотных постановлений содержится в правиле 61 § 3 Регламента ЕСПЧ — к ним относятся те, в резолютивной части которых (именуемой «Выводы») содержится указание на характер системной проблемы и необходимые меры, которые должны быть предприняты государством, в отношении которого вынесено пилотное постановление. Если системная проблема и сопутствующие ей меры всего лишь упомянуты для иллюстрации определенной правовой позиции ЕСПЧ, то в строгом смысле такое постановление пилотным не является.

Автор настоящей статьи полагает, что введение в практику ЕСПЧ пилотных постановлений обусловлено в первую очередь ограниченными ресурсами и возможностями в

<sup>1</sup> Фриберг Э. Пилотные постановления с точки зрения Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2008. № 8. С. 13.

<sup>2</sup> Ковлер А.И. Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 55.

<sup>3</sup> Фриберг Э. Указ. соч. С. 10.

условиях возрастающего количества индивидуальных жалоб, в основании которых лежат общие истоки. Вместо того чтобы проводить «рутинную» работу по рассмотрению всех указанных жалоб, ЕСПЧ вправе рассмотреть одну или больше, но отнюдь не все такие жалобы, в первоочередном порядке руководствуясь процедурой принятия пилотных постановлений.

В отличие от обычной процедуры миссия ЕСПЧ при использовании им процедуры пилотного постановления не сводится только к выявлению нарушения Конвенции. Она гораздо шире — выявить системную проблему и дать государству, нарушающему Конвенцию, указания, что необходимо предпринять для устранения выявленной системной проблемы. А.И. Ковлер считает, что ««пилотные постановления» по своей правовой природе, в отличие от обычных постановлений палат или Большой палаты Суда, содержат предписания государству-ответчику принять меры общего характера для устранения существующей структурной (системной) проблемы, повлекшей повторяющиеся нарушения»<sup>4</sup>.

Важной характерной чертой принятия пилотных постановлений является возможность отсрочки рассмотрения аналогичных дел на некоторый период времени. Но такую отсрочку ЕСПЧ предоставляет, если государство-ответчик возьмет на себя обязательство срочно принять на национальном уровне меры, направленные на исполнение пилотного постановления. Однако в интересах правосудия ЕСПЧ вправе возобновить рассмотрение «замороженных дел».

Пилотное постановление не вступает в силу немедленно по его вынесении. Согласно ст. 43 и 44 Конвенции, постановление, вынесенное Палатой (или Секцией) ЕСПЧ, может быть обжаловано в течение трех месяцев сторонами, участвующими в деле, которые могут просить передать дело в Большую Палату. При наличии соответствующего заявления Коллегия в составе пяти судей принимает решение относительно целесообразности дальнейшего рассмотрения. При положительном вердикте Большая Палата ЕСПЧ рассматривает дело, и ее постановление является окончательным. При отклонении заявления о передаче дела в Большую Палату постановление Палаты ЕСПЧ незамедлительно вступает в силу. После того, как пилотное постановление станет окончательным, его направляют в Комитет министров Совета Европы, который осуществляет контроль за его исполнением.

Рассмотрим правовые последствия пилотных постановлений для государств — участников Конвенции.

Э. Фриберг полагал, что «в постановлении по пилотному делу Европейский Суд дает совет государству-ответчику о том, как разрешить системную проблему»<sup>5</sup>. Некоторые государства, вероятно, полагая, что, поскольку указанный совет не имеет обязательной силы, иногда в скрытой, а зачастую и в открытых формах пытаются его саботировать. При этом они не учитывают, что в соответствии со ст. 46 «Обязательная сила и исполнение постановлений» Конвенции государства-участники обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами. Окончательное постановление Суда в соответствии с указанной статьей направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Рекомендация Рес (2004) 6 Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании внутренних средств правовой защиты» (принята 12.05.2004 на 114-м заседании

<sup>4</sup> Ковлер А.И. «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное» постановление Европейского суда // *Международное правосудие*. 2014. № 3. С. 3–10.

<sup>5</sup> Фриберг Э. Указ. соч. С. 10.

представителей министров), развивая конвенциональную норму, содержит предложения о необходимости разрешения системных проблем путем совершенствования внутригосударственных средств защиты. В п. 3 этой Рекомендации констатируется, что «совершенствование существующих внутренних средств правовой защиты, скорее всего, качественно и количественно скажется на нагрузке Европейского суда:

- с одной стороны, должно сократиться число подлежащих рассмотрению жалоб: меньше заявителей чувствовали бы необходимость обращения в Европейский суд, если бы рассмотрение их жалоб национальными органами было тщательным;
- с другой стороны, рассмотрение жалоб Европейским судом облегчилось бы, если дела рассматривались бы до этого по существу национальным органом благодаря совершенствованию внутренних средств правовой защиты».

Таким образом, налицо существование нормативно-правовой базы, определяющей механизм и последствия принятия пилотных постановлений для государств участников Конвенции. Можно констатировать, что помимо цели снижения нагрузки на ЕСПЧ, принятие пилотных постановлений преследует также цель оказания помощи государствам-участникам (в том числе и России) в разрешении системных проблем на национальном уровне.

Полагаем, что основной причиной системных проблем в России является бездействие органов публичной власти по их предотвращению и разрешению. Для обоснования указанной точки зрения проанализируем некоторые постановления ЕСПЧ, касающиеся, в частности, неисполнения в РФ вынесенных ее же судами и вступивших в законную силу постановлений в отношении ее же органов публичной власти и должностных лиц.

1 июня 2014 г. ЕСПЧ вынес постановление по делу «Герасимов и другие против России» (*Gerasimov and Others v. Russia*)<sup>6</sup>, в котором констатировал нарушения ст. 6 (право на справедливое судебное разбирательство), ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты) Конвенции, а также нарушение ст. 1 Протокола № 1 (защита собственности) Конвенции. В отличие от пилотного постановления по делу *Burdov v. Russia* (№ 2) (3509/04) от 15 января 2009 г., где речь шла о неисполнении государством денежных обязательств, в деле Герасимова предметом анализа были обязательства в натуре<sup>7</sup>. Заявителями по делу являлись граждане России из различных регионов (от Владивостока до Смоленска), которые утверждали, что являются жертвами 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.), т.е. жертвами бездействия публичных органов власти в вопросе реализации конституционного и конвенционного прав граждан на судебную защиту, неотъемлемой частью которых является право на исполнение вступивших в законную силу судебных постановлений.

Заявители констатировали, что нарушены их права, предусмотренные «пунктом 1 статьи 6 Конвенции в его интерпретации Европейским Судом по правам человека, полагающим, что исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда» в смысле данной статьи и что право каждого на

<sup>6</sup> Жалобы № 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11 и 60822/11.

<sup>7</sup> Ковлер А.И. «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное» постановление Европейского суда. С 3.

судебную защиту стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства допускала, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу одной из сторон»<sup>8</sup>. Заявители в количестве 11 человек (один из них умер в период рассмотрения дела, и его интересы представляла вдова), граждане РФ, которые родились в 1927–1978 г., полагали, что национальное право России не дало им возможностей эффективно восстановить нарушенные права.

Причиной проблемы, по мнению автора, являлось бездействие органов власти, поскольку все заявители имели на руках вступившие в законную силу решения национальных судов, которые обязывали бездействующие органы власти обеспечить заявителей жильем (наибольшее количество дел), либо прекратить бездействие в вопросах ремонта систем жизнеобеспечения, либо обеспечить инвалида транспортным средством и т.д. Указанные постановления вступили в силу между 2002 и 2009 годами, но исполнялись чрезвычайно долго, а отдельные не исполнены до настоящего времени. Часть заявителей (шесть человек) подали иски в российские суды с просьбой компенсировать вред, причиненный несвоевременным исполнением судебных постановлений. При этом в основу своих исков они положили нормы Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>9</sup>, который был принят во исполнение постановления ЕСПЧ по делу «Бурдов против Российской Федерации — 2»<sup>10</sup> (первое пилотное постановление ЕСПЧ в отношении России).

Но российские суды отказали в рассмотрении указанных исков, мотивируя это тем, что данный Федеральный закон касается только тех случаев, когда имеет место несвоевременное исполнение судебных постановлений, предусматривающих обращение взыскания на средства государственного бюджета. Заявители обжаловали отказы, однако Верховный Суд России, рассмотрев в 2010–2011 гг. жалобы, согласился с позицией нижестоящих судов, чем, по мнению автора, фактически констатировал факт неполного исполнения Россией постановления ЕСПЧ по делу «Бурдов против Российской Федерации — 2».

Отметим, что до рассмотрения дела «Герасимов и другие против России» ЕСПЧ уже вынес по сходным жалобам против России более 150 постановлений в порядке обычной процедуры. С учетом указанных обстоятельств ЕСПЧ констатировал наличие в Российской Федерации серьезнейших структурных проблем в сфере исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений. Дело «Герасимов и другие против России» наглядно иллюстрировало широкий диапазон ситуаций, незащищенность заявителей и периодичность возникновения сходных проблем в последние 15 лет. ЕСПЧ констатировал, что суть оснований дела, чрезмерное число жертв нарушения, актуальность скорейшего адекватного противодействия нарушению прав человека и основных свобод дают возможность использовать на практике процедуру пилотного постановления. Был вынесен вердикт, 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 неиспол-

<sup>8</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 16 июня 2001 г. по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции», от 7 мая 2002 г. по делу «Бурдов против России», от 27 мая 2004 г. по делу «Метаксас (Metaxas) против Греции», от 10 июля 2006 г. по делу «Мостаччуоло (Mostacciolo) против Италии (№ 2)», от 15 февраля 2007 г. по делу «Райлян против России» и др.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

<sup>10</sup> См.: Постановление ЕСПЧ по делу *Burdov v. Russia* (№ 2) (3509/04) от 15 января 2009 г.

нение или несвоевременное исполнение судебных актов, возлагающих на российские органы власти обязательства в натуре»<sup>11</sup>.

По поводу еще 600 подобных дел (по которым ответчиком в качестве Высокой договаривающейся стороны выступает Россия), имеющих в производстве ЕСПЧ, был вынесен вердикт о том, 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 ЕСПЧ до вынесения пилотного постановления, и чьи дела были или будут коммуницированы российскому правительству»<sup>12</sup>. В пилотном постановлении было отмечено, что пока Россия не примет указанных мер, производство по всем таким делам приостанавливается, но не более чем на два года. По результатам рассмотрения данного дела ЕСПЧ присудил заявителям 61 292 евро в счет справедливой компенсации причиненного им вреда и судебных расходов.

С целью проведения научного эксперимента автор данной статьи обратился в ЕСПЧ с рядом жалоб, в том числе и по вопросу неисполнения вступивших в законную силу решений российских судов, возлагающих на российские органы власти обязательства в натуре. Дело «Сковородко против Российской Федерации» (*Skovorodko v. Russia*) было инициировано жалобой № 24342/06, поданной А.В. Сковородко против Российской Федерации в ЕСПЧ в соответствии со ст. 34 Конвенции 27 апреля 2006 г.

Суть жалобы заключается в следующем. Вступившим 22 января 2002 г. в законную силу решением Московского гарнизонного военного суда от 2 ноября 2001 г. судьи обязали начальника Военного университета представить заявителя к досрочному увольнению с военной службы в соответствии с п. «а» ч. 3 ст. 51 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», направив документы для постановки на воинский учет в Замоскворецкий РВК ЦАО Москвы; а министра обороны — уволить заявителя с военной службы в соответствии с пп. «а» ч. 3 ст. 51 того же закона, направив документы для постановки на воинский учет в Замоскворецкий РВК ЦАО.

Согласно действующему законодательству, без обеспечения заявителя и совместно проживающих с ним членов его семьи жилой площадью по избранному месту жительства по установленным нормам либо без согласия заявителя на это министр обороны не вправе уволить заявителя с военной службы. Соответственно, без обеспечения заявителя и совместно проживающих с ним членов его семьи жилой площадью по избранному месту жительства либо без согласия заявителя на это начальник Военного университета не мог представить заявителя к увольнению с военной службы.

Данная правовая позиция подкреплена решением от 05 июля 2004 г. Московского гарнизонного военного суда по гражданскому делу по заявлению Сковородко А.В. (дело № 02-0106/04). Решение вступило в силу 21 января 2005 г.

Согласия на увольнение без обеспечения заявителя жилой площадью по избранному месту жительства заявитель не давал. Заявитель, неоднократно направлявшийся министром обороны России в миротворческие силы, кадровый военнослужащий специальных войск, является инвалидом 1 группы 3 степени вследствие военной травмы, полученной при выполнении боевой задачи. Индивидуальной программой реабилитации инвалида констатирована его нуждаемость в инвалидном кресле-коляске с электроприводом в

<sup>11</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 01 июня 2014 г. по делу «Герасимов и другие против России» (*Gerasimov and others v. Russia*).§ 226.

<sup>12</sup> Там же. § 231.

связи с частичной парализованностью рук и ног. По правовому статусу заявитель приравнен к инвалиду Великой Отечественной войны и был включен в списки на получение жилья вне очереди, поскольку у него диагностировано злокачественное новообразование, входящее в «Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире»<sup>13</sup>.

Уставленные законом сроки исполнения указанных судебных постановлений давно прошли, однако должники до настоящего времени должным образом их не исполнили.

16 марта 2006 г. Председатель Первой секции ЕСПЧ коммуницировал жалобу властям РФ в составе жалобы № 41519/04 «Муртазины и 59 других жалоб против России («Жилье для военных»)). В соответствии с п. 3 ст. 29 Конвенции ЕСПЧ решил рассмотреть данную жалобу одновременно по вопросу приемлемости и по существу. ЕСПЧ своим письмом от 28 сентября 2010 г. предложил заявителю (Сквородко А.В.) представить любые письменные замечания, касающиеся фактических обстоятельств дела и вопросов сторонам, изложенных в справке от 16 марта 2010 г., подготовленной Секретариатом ЕСПЧ, а также Меморандума властей Российской Федерации, представленного ЕСПЧ 15 сентября 2010 г. Кроме того, заявителю было предложено изложить свои требования, касающиеся справедливой компенсации. Меморандумом от 28 ноября 2010 г. заявитель Сквородко А.В. представил соответствующие письменные замечания и требования о справедливой компенсации, а также ответы на вопросы ЕСПЧ.

29 апреля 2011 г. власти Российской Федерации направили в ЕСПЧ Декларацию от 22 апреля 2011 г. (далее — Декларация № 1) с односторонним предложением исключить жалобу заявителя из списка дел, подлежащих рассмотрению на основании ст. 37 Конвенции. 7 июня 2011 г. в ЕСПЧ были направлены возражения заявителя на одностороннее предложение властей. 19 октября 2012 г. власти РФ вновь направили в ЕСПЧ Декларацию от 19 октября 2012 г. (далее — Декларация № 2) с повторным односторонним предложением исключить жалобу заявителя из списка дел, подлежащих рассмотрению на основании ст. 37 Конвенции, при этом власти РФ отказались от Декларации № 1.

В замечаниях по данному делу, в частности, в Декларации № 2, власти РФ утверждали, что якобы все судебные решения, вынесенные в отношении заявителя, исполнены. Это утверждение, аналогичное утверждению, содержащемуся в Декларации № 1, не соответствует действительности и опровергается целым рядом доказательств. Указанные в Декларации № 2 сроки исполнения судебных решений в отношении заявителя не соответствуют действительности, поскольку решения судов в отношении заявителя не исполнены до настоящего времени. Аналогичные сроки якобы исполнения властями РФ судебных решений в отношении заявителя указаны в Декларации № 1. Новых доказательств власти не предъявили, а предъявленные ими ранее ими доказательства не обосновывают и не подтверждают доводов Декларации № 2.

В связи с вышеизложенным А.В. Сквородко сделал заявление по поводу Декларации № 2, в котором указывалось, что заявитель желает продолжения рассмотрения его жалобы в ЕСПЧ. Заявитель просил ЕСПЧ отклонить вторичное ходатайство властей РФ об исключении его жалобы из списка дел, подлежащих рассмотрению в соответствии со ст. 37 Конвенции и, соответственно, продолжить рассмотрение его жалобы, поскольку этого требует соблюдение прав человека, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней.

По мнению автора данной статьи, указанные факты свидетельствуют о том, что власти РФ, которые в ЕСПЧ были представлены Уполномоченным РФ при ЕСПЧ Г.О. Матюшкиным, злоупотребляют процессуальными правами и умышленно предпринимают

<sup>13</sup> Утв. Постановлением Правительства России от 16 июня 2006 г. № 378.

действия, направленные на затягивание вынесения окончательного решения по данному делу, что отнюдь не способствует защите заявителя от бездействия российских органов публичной власти и восстановлению его конституционного права на судебную защиту.

Еще одна жалоба в ЕСПЧ «Сковородко против Российской Федерации» (*Skovorodko v. Russia*) № 73303/11 вошла в состав дела № 4520/05 «Завалишина и другие 161 заявитель против России». Суть жалобы: решением от 8 декабря 2011 г. Перовского районного суда Москвы по гражданскому делу № 2-8730/10-2011 г. по заявлению Сковородко А.В. был признан незаконным отказ отдела Военного комиссариата Москвы по Перовскому району ВАО в оформлении и выдаче заявителю документов, необходимых для получения единовременного пособия. Решение вступило в законную силу 16 февраля 2012 г., однако не исполнялось в течение длительного времени.

Следует отметить, что все заявители по делу № 4520/05 «Завалишина и другие 161 заявитель против России» имеют окончательные судебные решения в их пользу, налагающие определенные обязательства в натуре в отношении различных органов государственной власти. Эти судебные решения исполнялись неоправданно долго либо остаются неисполненными по сей день. Заявители жаловались в соответствии с различными положениями Конвенции на неспособность национальных властей исполнить окончательные судебные решения в их пользу. Некоторые заявители также жаловались на отсутствие эффективного средства правовой защиты против неисполнения судебных решений, вынесенных в их пользу. Письмом от 4 декабря 2014 г. ЕСПЧ уведомил заявителя по жалобе № 73303/11 «Сковородко против Российской Федерации», что председатель Секции 24 ноября 2014 г. решил рассмотреть его жалобу одновременно в отношении приемлемости и по существу.

В письме указывалось, что в соответствии с пилотным постановлением «Герасимов и другие против России», государство-ответчик должно предоставить адекватное и достаточное возмещение в пределах двух лет со дня, когда постановление суда становится окончательным, всем пострадавшим от неисполнения или задержки в исполнении внутренних судебных решений. Имелись в виду решения, накладывающие обязательства в натуре на органы государственной власти. Данное указание касалось тех заявителей, которые подали жалобы до вынесения пилотного постановления «Герасимов и другие против России», и чьи жалобы были коммуницированы правительству в соответствии с правилом 54 § 2(Б) Регламента Суда (см. § 230-31 и п. 13 резолютивной части указанного постановления).

Пилотное постановление «Герасимов и другие против России» вступило в силу 1 октября 2014 г. Жалоба «Сковородко против Российской Федерации» была подана до 1 июля 2014 г. и поэтому подпадает под его действие. Таким образом, до 1 октября 2016 г. Россия была обязана принять в отношении жалобы № 73303/11 меры, предусмотренные указанным пилотным постановлением. Из Постановления об окончании исполнительного производства от 19 января 2016 г. судебного пристава-исполнителя Е.А. Андреевой автору статьи стало известно, что решение в отношении Военного комиссариата Москвы по Перовскому району ВАО от 08 декабря 2011 г. по его жалобе, принятое Перовским районным судом Москвы, вступившее в законную силу 16 февраля 2012 г., невыполнение которого было одним из оснований жалобы «Сковородко против Российской Федерации», исполнено.

Таким образом, можно констатировать важную роль ЕСПЧ в механизме защиты от бездействия органов публичной власти, в частности, в вопросах выявления в РФ серьезнейших структурных проблем в сфере исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений и принятия соответствующих мер.





## Библиография

- Воскобитова М. Механизм рассмотрения жалобы в Европейском суде по правам человека. [Электронный ресурс] <http://www.medialaw.ru/article10/3/1.htm> (дата обращения: 05.03.2014)
- 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: СЕСЖ, 2013. С. 197–207.
- 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. 17–24.
- Зорькин В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1(54). С. 34–38.
- Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционных Судов стран Европы: Сборник. М.: Ин-т права и публичной политики, 2006. С. 173–182.
- Ковлер А.И. «Герасимов и другие против России» — новое «пилотное» постановление Европейского суда // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 3–10.
- Ковлер А.И. Итоги Европейского суда по правам человека в 2011 году // Российский судья. 2012. № 4. С. 6–14.
- Ковлер А.И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека» // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 52–63.
- 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. С. 6–9.
- Лобов М. Прямое действие постановлений Европейского суда по правам человека во внутреннем праве: сравнительный обзор // Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы. М.: Институт права и публичной политики, 2006. С. 30–43.
- Патракеев С. Системные нарушения: новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека по жалобам против России // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55). С. 75–80.
- Санберг Ф. Совет Европы: новые правила Комитета министров, регламентирующие порядок осуществления надзора за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2006. № 6. С. 19–21.
- Фриберг Э. Пилотные постановления с точки зрения Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2008. № 8. С. 10–14.
- Fribergh E. Pilot Judgments from the Court's Perspective. Towards Stronger Implementation of the European Convention on Human Rights at National Level. Directorate General of Human Rights, Council of Europe, F-67075. Strasbourg: Cedex, 2008. pp. 86–93.
- Lambert-Abdelgawad E. Le protocole 14 et l'execution des arrest de la Cour europeene des droits de l'homme / G. Cohen-Jonathan, J.F. Flauss. La Reforme du systeme de controle contentieux de la Convention europeene de droits de l'homme // Droit et Justice. Vol. 61. 2005. 102 p.

---

## The Role of European Court on Human Rights in Mechanism of Protection from Inaction of Public Power Institutions in Russia



**Alexander V. Skovorodko**

Postgraduate Student, Department of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: skovorodko@yandex.ru



## Abstract

The paper analyzes the ECHR case practice on the efficiency of the body to implement the right of RF citizens to enforce the enacted court decisions as a constitutional guarantee of judicial protection. The author shows the current degree of legal nihilism expressed by public authorities as to the obligatory judicial acts. The objective of the paper is analyzing the possibilities to overcome the non-feasance of Russian authorities on solving this system problem serving a basis to address the ECHR on similar cases. The author researches the mechanism of identifying structural issues and analyzes the implementation of the methods of pilot judgements which obliged states to take measures to solve the problems. The research concerns the ECHR tasks to use the procedure of pilot judgements and legal framework determining the mechanism and consequences of taking pilot judgements. The analysis also concerns the causes determining the application of such judgements by the ECHR with the major one being limited resources and possibilities of the ECHR in the condition of the growing number of individual complaints. On the basis of the analysis, the author concludes that the key cause of system issues in Russia is non-feasance of Russian Public authorities. The paper presents the results of the scientific experiment arranged by the author, who addressed the ECHR with complaints including those on the non-compliance with court decisions by Russian courts. As a result, some of the complaints filed by the author were considered by the ECHR on the basis of pilot judgements related to Russia.



## Keywords

non-feasance of public authority, ECHR, constitutional right to judicial protection, right to implementing final and binding court decision, European Convention on Human Rights of 1950, pilot judgements, systemic problem, efficient remedies.

Citation: Skovorodko A.V. (2016) The Role of European Court on Human Rights in Mechanism of Protection from Inaction of Public Power Institutions in Russia. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 61–71 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.3.61.71



## References

- Dikov G.V. (2013) Pravovaya priroda predpisaniy Evropeyskogo Suda v ramkakh pilotnoy protsedury [Legal Nature of ECHR Precepts within Pilot Procedure]. *CECJ*, pp. 197–207.
- Fribergh E. (2008) Vystuplenie g-na Erika Friberga, Sekretarya-kantslera Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka, na temu «Pilotnye postanovleniya s tochki zreniya Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka» [Pilot Judgments from the Court's perspective" (lecture, Stockholm Colloquy, 9-10 June)]. *Prava cheloveka. Praktika Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka*, no 8, pp. 10–14.
- Implementatsiya resheniy Evropeyskogo suda po pravam cheloveka v praktike Konstitutsionnykh Sudov stran Evropy: Sbornik dokladov (2006) [Implementing ECHR Decisions on the Practice of European Constitutional Courts]. Moscow: In-t prava i publichnoy politiki, pp. 173–182.
- Kovler A.I. (2014) «Gerasimov i drugie protiv Rossii» — novoe «pilotnoe» postanovlenie Evropeyskogo suda [Gerasimov and others v Russia — New Pilot Judgement of ECHR]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, no 3, pp. 3–10.
- Kovler A.I. (2012) Itogi Evropeyskogo suda po pravam cheloveka v 2011 godu [Activity of ECHR in 2011]. *Rossiyskiy sud'ya*, no 4, pp. 6–14.
- Kovler A.I. (2013) «Moral'nyy suverenitet» pered litsom «gosudarstvennogo suvereniteta» v evropeyskoy sisteme zashchity prav cheloveka» [Moral Sovereignty v State Sovereignty within European Human Right Framework]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, no 3, pp. 52–63.
- Kovler A.I. (2006) Novye tendentsii v praktike Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka: «pilotnye postanovleniya» o «strukturnykh problemakh» [New Tendencies in ECHR Practice: Pilot Judgements on Structural Problems]. *Prava cheloveka. Praktika Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka*, no 5, pp. 6–9.
- Lobov M. (2006) Pryamoe deystvie postanovleniy Evropeyskogo suda po pravam cheloveka vo vnutrennem prave: sravnitel'nyy obzor [Direct Influence of ECHR Decisions on Internal Law: Comparative Overview]. *Implementatsiya resheniy Evropeyskogo suda po pravam cheloveka v praktike konstitutsi-*

*onnykh sudov stran Evropy* [Implementing ECHR Decisions by European Constitutional Courts]. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki, pp. 30–43.

Patrakeev S. (2006) Sistemnye narusheniya: novye tendentsii v praktike Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka po zhalobam protiv Rossii [Systemic Violations: Tendencies in the ECHR Practice on the Complaints against Russia]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 2 (55), Moscow: Institut prava i publichnoy politiki, pp. 75–80.

Sanberg F. (2006) Sovet Evropy: novye pravila Komiteta ministrov, reglamentiruyushchie poryadok osushchestvleniya nadzora za ispolneniem postanovleniy Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka [Council of Europe: New Rules of the Committee of Ministers on Administering the Observation over the Implementation of the ECHR]. *Prava cheloveka. Praktika Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka*, no 6, pp. 19–21.

Voskobitova M. *Mekhanizm rassmotreniya zhaloby v Evropeyskom sude po Pravam Cheloveka* [Mechanism of Processing Complain in the ECHR]. Available at: <http://www.medialaw.ru/article10/3/1.htm> (accessed: 05 March 2014)

Zimnenko B.L. (2011) Voprosy realizatsii sudami obshchey yurisdiktsii Federal'nogo zakona ot 30 aprelya 2010 goda № 68-FZ «O kompensatsii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyy srok ili prava na ispolnenie sudebnogo akta v razumnyy srok» [Issues of Implementing Law FZ no 68 On Compensation for Violating Right to Judicial Procedure]. *Sud'ya*, no 3, pp. 17–24.

Zor'kin V. (2006) Rol' Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii v realizatsii Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod [Role of the RF Constitutional Court in Implementing European Convention on Human Rights]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 1(54), pp. 34–38.