



**РОЖКОВА
МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА**

консультант Исследовательского центра частного права при Президенте РФ

ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОСУДИЯ И ЕЕ ЧАСТНОМ СЛУЧАЕ — КОМПЕНСАЦИИ ЗА ЧРЕЗМЕРНУЮ ДЛИТЕЛЬНОСТЬ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА И ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

В предлагаемой вниманию читателей статье раскрываются конкретные задачи оптимизации правосудия, в целом направленной на совершенствование механизмов рассмотрения дел и исполнения вступивших в законную силу судебных решений. Автор, проведя сопоставительный анализ оптимизации правосудия с процессуальной экономией, отмечает ошибочность их отождествления и обозначает существующие между ними отличия. В качестве частного примера оптимизации правосудия разбирается законопроект о компенсации за нарушения разумного срока судебного разбирательства и исполнения вступившего в силу судебного решения — законопроект, нацеленный на то, чтобы стать эффективным средством правовой защиты от подобных нарушений.

Пункт 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) гарантирует право каждого на суд¹. Это право может считаться реализованным надлежащим образом, если при разрешении конкретного дела в суде не были нарушены требования: (1) о доступе к суду; (2) справедливости судебного разбирательства; (3) независимости и беспристрастности

суда; (4) рассмотрении дела судом, созданным на основании закона; (5) публичности судебного разбирательства; (6) разумности срока судебного разбирательства. Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) сформулировал и еще одно правоположение, суть которого состоит в том, что для вывода о соблюдении конвенционного права на суд недостаточно вынесения

¹ См. о нем подробнее, напр.: Рожкова М.А., Афанасьев Д.В. Комментарий к Информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от

20.12.1999 № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» // *Прак-*

судебного решения, вступившего в законную силу и обязательного для исполнения: необходимо реальное выполнение этого судебного решения².

Цель и задачи оптимизации правосудия

Вышеуказанное накладывает на государства — участников Конвенции обязанность совершенствования национальных судебных систем и систем принудительного исполнения судебных решений с целью исключить возможность нарушения права частных лиц на суд. Это и есть *оптимизация правосудия, предполагающая улучшение качественных характеристик национальных судебных систем и систем принудительного исполнения судебных актов «по оси эффективность — доступность суда»*³. Иными словами, оптимизация правосудия предполагает, во-первых, *облегчение доступа к суду* и, во-вторых, *повышение эффективности правосудия*.

Доступность суда обеспечивается совокупностью условий для беспрепятственного обращения всякого заинтересованного лица в суд за защитой своих нарушенных или оспоренных прав. **Облегчение доступности суда** требует принятия соответствующих мер органами государства, поэтому в литературе отмечается, что «право доступа к суду по своей природе требует регламентации государством»⁴.

На законодателя возлагается, в частности, осуществление следующих мер: (1) упрощение порядка возбуждения и ведения дела в суде; (2) решение вопросов приближенности местонахождения судов (исходя из требования территориальной приближенности судов к месту жительства (месту нахождения) частного лица, нуждающегося в судебной защите); (3) создание системы оказания юридической помощи нуждающимся и получения ими юридических консультаций; (4) разработка системы льгот при уплате государственной пошлины

(а в некоторых случаях установление оснований для освобождения от уплаты судебных расходов); (5) оптимальные и предвидимые сроки рассмотрения дел в суде. Подобные положения содержатся, например, в Резолюции Комитета министров Совета Европы от 02.05.1978 (78) о юридической помощи и консультациях, Рекомендациях Комитета министров Совета Европы от 08.01.1993 R(93)1 об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения, а также иных международных документах Совета Европы, указанных в приложении 2 к Рекомендациям Комитета министров Совета Европы от 18.09.2002 R(2002)12 об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия.

На *судебные органы*, как правило, возлагаются меры по информированию общественности о месте нахождения и компетенции судов, порядке обращения в суд и уплаты государственной пошлины и т.д. Такого рода требования закреплены, например, в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 14.05.1981 R(81)7 о способах облегчения доступа к правосудию. В частности, эта Рекомендация предусматривает, что в самом суде либо в иной компетентной службе может быть представлена следующая информация общего характера: (1) процессуальные нормы (эта информация не должна содержать юридических советов по существу дела); (2) порядок обращения в суд и сроки, в течение которых это обращение возможно; (3) предусмотренные законом требования к такому обращению и необходимые в связи с этим документы; (4) порядок выполнения решения суда и по возможности расходы по его выполнению.

При всем том **правосудие должно быть эффективным**, что предполагает уменьшение продолжительности судебного процесса, упрощение порядка ведения дел, снижение материальных затрат на него, справедливость судебного разбирательства и реальное исполнение вынесенного судом решения.

тика рассмотрения коммерческих споров: Анализ и комментарии постановлений Пленума и обзоров Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Вып. 5 / рук. проекта Л.А. Новоселова, М.А. Рожкова; Иссл. центр частного права. М., 2008. С. 194—244.

² Эта позиция отражена в высказывании ЕСПЧ, получившем широкую известность: «Право на суд было бы иллюзорным, если бы правовая система государства — участника Конвенции допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу и обязательное к исполнению, оставалось бы недействующим в ущерб одной из сторон. Было бы непостижимым, если бы

статья 6 (п. 1) Конвенции, описывая детально процессуальные гарантии, предоставленные спорящим сторонам, ... не защищала при этом выполнение судебных решений» (постановление от 07.05.2002 по делу «Бурдов против России» (Burdov v. Russia), жалоба № 59498/00).

³ Оптимизация гражданского правосудия России / под ред. В.В. Яркова. М., 2007. С. 9.

⁴ Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М., 2002. С. 86 (автор главы — Л.Б. Алексеева).



От законодателя ожидается, что им будут осуществлены меры, например, по уменьшению количества задач, не относящихся к судебному разбирательству (см.: Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 16.09.1986 R(86)12 о мерах по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды).

Исполнительная власть должна обеспечить адекватные бюджетные ассигнования, чтобы функционирование судебной системы осуществлялось в режиме эффективного отправления правосудия. Такое положение прямо закреплено, в частности, в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 18.09.2002 R(2002)12 об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия.

На судебные органы вследствие сказанного возлагается обязанность быстрого (без ущерба для правильности итогового решения) производства с использованием упрощенных и ускоренных процедур для рассмотрения незначительных или бесспорных дел. И например, Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 28.02.1984 R(84)5 о принципах гражданского судопроизводства, направленных на усовершенствование судебной системы относит к таким принципам следующие: (1) судебный процесс должен состоять не более чем из двух судебных заседаний; (2) пропуск стороной срока на совершение процессуального действия должен влечь применение судом санкций; (3) предъявление стороной необоснованного иска (сутьжничество) должно приводить к его рассмотрению на основе упрощенной процедуры и к предъявлению к этой стороне санкций; (4) поведение стороны, свидетельствующее о злоупотреблении процессуальными правами, должно иметь своим последствием применение судом соответствующих санкций и т.д.

От органов принудительного исполнения (учитывая, что эффективность правосудия напрямую зависит реального исполнения резолюции, содержащейся в решении государственного суда) требуется «выполнять свою работу согласно закону, справедливо, беспристрастно, эффективно и прозрачно». Это требование прямо за-

креплено в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 18.09.2002 R(2002)12 об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия (см. также: Рекомендация Комитета министров Совета Европы R(2003)17 в области исполнения судебных решений).

Изложенное со всей очевидностью демонстрирует, что оптимизация правосудия предполагает совершенствование механизмов рассмотрения дел и исполнения принятых судебных решений⁵. При этом выполнение данных задач возлагается исключительно на органы государственной власти: законодательные, судебные, исполнительные. Ненадлежащая работа данных органов в обозначенном направлении формирует угрозу для возникновения ситуаций, в которых Российская Федерация будет рассматриваться в качестве государства — участника Конвенции, не создавшего должных условий доступности суда и эффективности и тем самым нарушившего п. 1 ст. 6 Конвенции.

Соотношение оптимизации правосудия и процессуальной экономии

Итак, оптимизация правосудия, как было показано выше, предполагает осуществление различными государственными органами совокупности мероприятий, нацеленных на совершенствование судебного порядка разрешения юридических дел и принудительного исполнения вынесенных судебных решений. И здесь возникает вопрос о том, как соотносятся между собой оптимизация правосудия и процессуальная экономия, предполагающая ускорение, упрощение и удешевление судебного процесса.

Анализ современной литературы дал не слишком много пищи для обобщений. Однако, думается, в качестве отправной точки для исследования указанного соотношения можно обозначить позицию Т.А. Сахновой, которая, подчеркивая неудачность, на ее взгляд, самого термина «процессуальная экономия», пишет следующее: «Речь должна идти не об экономии процессуальных средств: правосудие не может быть ни дешевым — в денежном вы-

⁵ Этот вывод позволяет говорить о том, что неполной и неточной является трактовка оптимизации правосудия только как «создание механизма рассмотрения и разрешения гражданского дела, представляющего выбор наилучшего пути до-

стижения целей и задач правосудия» (Царегородцева Е.А. Способы оптимизации гражданского судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 12).

ражении, не экономным — в процессуальных средствах и способах. Правосудие должно быть оптимальным»⁶.

Полагаем, что такая позиция является следствием подмены понятий: *принцип процессуальной экономии и тенденция оптимизации правосудия не взаимозаменяемы, а являются скорее различными сторонами одного и того же явления*. Поясняя это утверждение, нужно указать следующее.

Суть **постулата процессуальной экономии**, по мнению В.А. Рязановского, состояла в требовании «достижения большего результата с возможно меньшей затратой труда, выражением чего является быстрота производства и простота его»⁷.

Е.В. Васьковский, раскрывая содержание данного постулата, делал несколько иной акцент, подчеркивая обязательность не только быстрого и простого производства, но при этом правильного разрешения дела: «Удобство производства имеет по сравнению с правильностью решений второстепенное значение. Процесс, в котором дела разрешались бы скоро и легко, но неправильно, не представлял бы для граждан никакой ценности... Процессуальная экономия может выражаться, во-первых, в сбережении времени, или быстроте, во-вторых, в облегчении труда или простоте, в-третьих, в уменьшении расходов, или дешевизне производства»⁸.

Позицию Е.В. Васьковского разделял М.А. Гурвич: «При возникновении спора о праве гражданском исполнение обязанности задерживается, право не осуществляется... Чем больше длится такая задержка, тем тяжелее и глубже ее вредные последствия... Предотвращение их связано не только с тем, чтобы спор был устранен, но и с тем, чтобы такое устранение произошло как можно раньше... Советское гражданское процессуальное право содержит ряд правил, выражающих общий принцип «процессуальной экономии», в силу которого в процес-

се должны быть с наибольшей полнотой и целесообразностью использованы необходимые процессуальные средства для правильного и быстрого разрешения дела... Экономное рассмотрение дела не означает только быстрое и скорое его разрешение. Процессуальная экономия означает быстрое и правильное разрешение споров. Экономия в судопроизводстве, как и в любом производстве, означает наибольшую производительность работы. Процессуальной экономии решительно противоречит спешка, связанная с поверхностным, недостаточно полным исследованием обстоятельств дела»⁹. И в сноске М.А. Гурвич специально подчеркнул: «Мы не можем поэтому согласиться с мнением о существовании в советском гражданском процессе (даже в форме отдельных изъятий из общих правил судопроизводства) начала «быстроты», не соединенного с требованием правильности решения»¹⁰.

Принцип процессуальной экономии схожим образом трактуется в зарубежной доктрине. Так, в теории гражданского процессуального права Австрии и Германии распространено мнение о том, что процессуальная экономия подразумевает достижение цели судебного процесса — разрешение юридического дела — при наименьших затратах времени, сил и расходов¹¹.

Немаловажно, что в зарубежной литературе широко обсуждается тесная связь процессуальной экономии с идеей «концентрации процесса», содержание которой раскрывается в требовании совершения всех процессуальных действий своевременно и в надлежащей последовательности, результатом чего является сосредоточение процессуального материала в объеме, необходимом для правильного разрешения дела в разумный срок (по возможности в одном судебном заседании), а также возникновение необходимых условий для эффективной проверки судебного решения¹². И хотя относительно соотношения концентрации про-

⁶ Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М., 2008. С. 110.

⁷ Рязановский В.А. Единство процесса: пособие. М., 1996. С. 48.

⁸ Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 95.

⁹ Советский гражданский процесс. М., 1967 (цит. по: Гурвич М.А. Избранные труды. Т. 2. Краснодар, 2006. С. 421—423).

¹⁰ Там же (цит. по: Гурвич М.А. Указ. соч. С. 423 (сноска 1)). Схожей позиции придерживался К.С. Юдельсон, усматривавший суть процессуальной экономии «в наиболее рациональном регули-

ровании порядка осуществления правосудия, с тем чтобы правильно и быстро рассмотреть и разрешить дело» (Гражданский процесс: учебник / под ред. К.С. Юдельсона. М., 1972. С. 72).

¹¹ См., напр.: Holzhammer R. Österreichisches Zivilprozessrecht. Wien, 1976. S. 136; Fasching H.W. Lehrbuch des österreichischen Zivilprozessrechts. Wien, 1984. S. 336 (изложено по: Малюкина А.В. О соотношении процессуальной экономии и концентрации процесса // Закон. 2008. № 8. С. 221).

¹² Малюкина А.В. Указ. соч. С. 221.



цесса с процессуальной экономией не сложилось единого мнения, превалирующими можно назвать утверждение о том, что концентрация процесса либо представляет собой часть процессуальной экономии, либо является содействующей процессуальной экономии предпосылкой¹³.

С учетом сказанного можно сделать следующий вывод: процессуальная экономия, которая направлена на сокращение затрат сил, времени и расходов участников конкретного судебного процесса (суда и участвующих в деле лиц), предполагает совершение ими соответствующих процессуальных действий. Иными словами, *процессуальная экономия — это рационализация и оптимизация судебного процесса по конкретному делу (при сохранении требования правильности решения), осуществляемые как действиями государственного суда, так и участвующих в деле лиц*. То есть можно говорить о том, что процессуальная экономия в судебном процессе является «частным проявлением» оптимизации правосудия (причем речь идет только о судебном процессе, но не о принудительном исполнении судебного решения).

В российской доктрине процессуальная экономия нередко относится к принципам гражданского и арбитражного процесса. Например, Г.Л. Осокина, опираясь на изложенную позицию Е.В. Васьковского, определяет указанное понятие как «достижение наибольшего процессуального результата с наименьшими затратами труда за счет рационального использования процессуальных средств и методов защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов»¹⁴.

А.А. Ференс-Сороцкий проанализировал соотношение принципа процессуальной экономии с противоположным по смыслу принципом процессуального формализма, суть которого в том, что процессуальное право устанавливает определенные формальности (обязательные

формы, сроки и способы совершения процессуальных действий) и требует их соблюдения в обязательном порядке¹⁵. Допуская, что формализм может затруднить осуществление процессуальных прав, раскрытие объективной истины, результатом чего станет неправосудное решение, сохранение судебной ошибки и т.д., автор подчеркивает: «...формальности установлены для обеспечения прав граждан, упорядочения процесса, а вовсе не с тем, чтобы затруднить обращение в суд или установление истины по делу»¹⁶. Далее, вслед за Е.В. Васьковским А.А. Ференс-Сороцкий делает абсолютно верный вывод о том, что более удобный, более доступный и более быстрый судебный процесс скорее приведет к правильному разрешению юридического дела, нежели медленный, сложный и дорогой¹⁷.

Важно отметить и то, что обычным для отечественной доктрины является указание на широкие возможности государственного суда по использованию процессуальных средств с целью ускорить и упростить судебный процесс. Как правило, в литературе подчеркивается, что в этих целях суд может, например, соединять и разъединять исковые требования, принимать и рассматривать встречный иск, назначать по собственной инициативе экспертизу и т.д.

В то же время ускорение и упрощение (а также и уделение) судебного процесса в государственном суде являются весьма значимыми не столько для государственного суда, осуществляющего свою обычную деятельность, сколько для участвующих в деле лиц. Поэтому данные лица вправе использовать доступные им процессуальные средства для достижения этих целей, хотя нельзя не заметить, что круг процессуальных средств, прямо предоставляемых законом, не слишком широк: в большинстве случаев он ограничивается возможностью участвующих в деле лиц заявить ходатайство или обжаловать текущее (промежуточное) решение суда, если оно допускает самостоятельное обжалование.

¹³ Например, Х.В. Фашинг полагает, что концентрация процесса представляет собой часть общего требования процессуальной экономии (Fasching H.W. *Op. cit.* S. 303—306), а П. Хюттен пишет о том, что принцип концентрации содействует реализации процессуальной экономии (Hütten P. *Die Prozessökonomie als rechtserheblicher Entscheidungsgesichtspunkt. Inaugural-Dis. Würzburg, 1975. S. 23—25 (изложено по: Малюкина А.В. Указ. соч. С. 221)*).

¹⁴ Осокина Г.Л. *Гражданский процесс. Общая часть. М., 2008. С. 152.*

¹⁵ Это нацелено на обеспечение и правосудности решения,

и прав участников процесса.

¹⁶ Ференс-Сороцкий А.А. *Процессуальный формализм или процессуальная экономия? // Правоведение. 1991. № 4.*

¹⁷ Однако, резюмируя, автор настаивает «во-первых, на разумном смягчении процессуальных формальностей, продуманности процессуальных правил, установлении таких норм, без которых действительно никак нельзя обойтись, и, во-вторых, в ускорении (быстроте) процесса» (Ференс-Сороцкий А.А. *Указ. соч.*). И здесь, думается, он говорит уже не о процессуальной экономии, но об оптимизации правосудия.

С учетом обозначенных возможностей участвующих в деле лиц, как представляется, можно провести разграничение между оптимизацией правосудия (деятельностью органов государства по *совершенствованию системы* отправления правосудия и исполнения судебных актов) и процессуальной экономией (деятельностью участников процесса по ускорению, упрощению и удешевлению судебного разбирательства *по конкретному делу*).

Проблемы нарушений разумного срока судебного разбирательства и отсутствия эффективного средства правовой защиты против таких нарушений

Одним из основополагающих аспектов реализации права на суд, как указывалось в начале настоящей статьи, является разумность срока судебного разбирательства. Важность соблюдения данного требования при разрешении дела в суде и исполнении вынесенного судебного акта постоянно подчеркивается ЕСПЧ, который считает необходимым максимально возможное сокращение продолжительности состояния, обозначаемого термином «**состояние правовой неопределенности**».

«Состояние правовой неопределенности» считается возникшим у лица *в момент нарушения его прав или законных интересов* и существует вплоть до окончательного разрешения дела и *восстановления нарушенных прав* заявителя либо до вынесения мотивированного отказа в удовлетворении его требований. Таким образом, в срок «состояния правовой неопределенности» входит весь период **с момента передачи заинтересованным лицом требований** на рассмотрение в административные или судебные органы до момента фактического исполнения окончательного судебного решения по делу. И всякая необоснованная задержка как при рассмотрении данного требования, так и при исполнении вступившего в законную силу судебного акта по делу продлевает «состояние правовой неопределенности», что, по мнению ЕСПЧ, недопустимо.

Необоснованное продление «состояния правовой неопределенности» как при разбирательстве дела в суде, так и при исполнении вынесенного судебного решения неоднократно отмечалось Европейским судом при рассмотрении жалоб против России. И во многих случаях Суд, признавая судебное разбирательство не соответствующим требованию разумности срока, как следствие, делал вывод о нарушении права заявителя на суд (п. 1 ст. 6 Конвенции).

Вместе с тем нельзя не подчеркнуть, что сформировавшаяся практика ЕСПЧ не содержит (да и не может содержать) указаний на то, какой срок является «разумным» сроком, равно как и не определяет границы «разумности» срока: в каждом конкретном случае этот вопрос решается в зависимости от обстоятельств дела. Однако при определении разумности срока судебного разбирательства ЕСПЧ обычно учитывает:

- *сложность дела* (Суд неоднократно, признавая чрезмерно длительным срок судебного разбирательства, указывал на то, что судебное дело, касательно которого была подана жалоба, не было сложным, как, например, в деле «Кормачева против России»¹⁸);
- *поведение заявителя в судебном процессе* (Суд учитывает, не стали ли действия либо бездействие самого заявителя причиной задержек в судебном разбирательстве, например в случаях, если сам заявитель не являлся в судебные заседания и не выполнял иные процессуальные требования либо подал множество ходатайств и запросов в отношении дела и т.д.);
- *поведение и добросовестность суда* (например, этот вопрос был предметом рассмотрения, например, в делах «Романенко и Романенко против России»¹⁹, «Раш против России»²⁰ и «Волович против России»²¹);
- *действия органов власти государства* в смысле их возможного влияния на затягивание судебного процесса, если они были обязаны участвовать в судебном

¹⁸ Постановление ЕСПЧ от 29.01.2004 по делу «Кормачева против России» (*Kormacheva v. Russia*), жалоба № 53084/99.

¹⁹ Постановление ЕСПЧ от 19.10.2006 по делу «Романенко и Романенко против России» (*Romanenko and Romanenko v. Russia*), жалоба № 19457/02.

²⁰ Постановление ЕСПЧ от 13.01.2005 по делу «Раш против России» (*Rash v. Russia*), жалоба № 28954/02.

²¹ Постановление ЕСПЧ от 05.10.2006 по делу «Волович против России» (*Volovich v. Russia*), жалоба № 10374/02.



процессе (это, в частности, органы прокуратуры, эксперты, судебные приставы²²);

— *важность рассматриваемых вопросов для заявителя* (в частности, Суд признает, что судебное разбирательство по восстановлению заявителя на работе весьма важны для него, т.е. споры о трудоустройстве должны рассматриваться с особой быстротой²³);

— обстоятельства самого дела и т.д.

Европейский суд по правам человека, как правило, исключает из срока судебного разбирательства периоды, когда затягивание разбирательства происходило по инициативе заявителя (с этой целью изучаются ходатайства заявителя, причины смены его адвоката, если таковая имела место, обоснованность отсутствия заявителя в судебных заседаниях и т.д.). В то же время ничем не оправданные действия государственных органов по затягиванию рассмотрения требований заявителя, равно как и подобное поведение судов (*необоснованные* отказ в принятии исковых заявлений, соединение или разъединение дел, замена судей, отложение разбирательства и т.д.), расцениваются как факты, приводящие к нарушению требования разумности срока судебного разбирательства.

В том случае, если при рассмотрении жалобы ЕСПЧ устанавливает, что органами государства — участника Конвенции было допущено нарушение разумности срока судебного разбирательства, Суд констатирует нарушение этим государством п. 1 ст. 6 Конвенции (и в некоторых случаях присуждает заявителю справедливую компенсацию, предусмотренную ст. 41 Конвенции). Для целей настоящей статьи важно подчеркнуть, что Суд в своих решениях отмечает соответствующие пробелы или недостатки в законодательстве, административной или судебной практике государства, признанного нарушителем Конвенции и (или) Протоколов к ней.

Многочисленные обращения в Суд российских граждан с жалобами на чрезмерную длительность срока судебного разбирательства и исполнения вступившего в законную силу судебного решения²⁴ подвели ЕСПЧ к выводу об отсутствии в российской правовой системе эффективного средства правовой защиты от подобных нарушений.

Право на эффективное средство защиты закреплено в ст. 13 Конвенции: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Данная статья направлена на то, чтобы *исключить ситуации, когда заявитель в случае нарушения его прав не имеет средств правового воздействия на государственный (в том числе судебный) орган, деятельность которого нарушает его права, установленные Конвенцией и Протоколами к ней*. Для достижения названной цели каждое государство — участник Конвенции обязано закрепить во внутреннем законодательстве возможность использования таких средств правовой защиты, которые позволили бы заинтересованным лицам результативно (действенно) защищать свои нарушенные права. По этому поводу в постановлении по делу «Бурдов против России» (№ 2)²⁵ ЕСПЧ подчеркнул следующее: «...средство правовой защиты, требуемое Статьей 13, должно быть «эффективным» на практике, а также по закону в смысле предотвращения предполагаемого нарушения, исправления положения дел или обеспечения адекватного возмещения за нарушение, которое уже произошло. Даже если одно средство правовой защиты само по себе не полностью удовлетворяет требованиям Статьи 13, то множество средств правовой защиты, предусмотренных по внутригосударственному праву, может удовлетворять им».

²² Постановление ЕСПЧ от 02.12.2004 по делу «Ярославцев против России» (*Yaroslavtsev v. Russia*), жалоба № 42138/02.

²³ Постановление ЕСПЧ от 09.12.2004 по делу «Евгений Степанович Бирюков против России» (*Yevgeniy Stepanovich Birykov v. Russia*), жалоба № 12049/02.

²⁴ ЕСПЧ установил такие нарушения более чем в 200 постановлениях после установления первого такого нарушения в упомянутом выше деле «Бурдов против России», и более 700 дел по аналогичным нарушениям находятся на рассмотрении Суда.

²⁵ Постановление от 15.01.2009 по делу «Бурдов против России» (№ 2) (*Burdov v. Russia*), жалоба № 33509/04. Необходимо на-

помнить, что впервые Бурдов обратился в ЕСПЧ в 2000 г. с жалобой на неисполнение решений российских судов (первое дело «Бурдов против России» упоминалось выше). ЕСПЧ признал, что имели место нарушения ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1, поскольку в течение многих лет власти не принимали мер для исполнения вынесенных в пользу заявителя решений. Основанием для повторного обращения Бурдова в ЕСПЧ стали дальнейшие задержки исполнения судебных решений, вынесенных в пользу заявителя и вступивших в законную силу. Установив длительное неисполнение упомянутых судебных решений, Суд вновь признал нарушенным право заявителя на суд (ст. 6 Конвенции), а также отметил нарушение ст. 13 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1.

Установив отсутствие в российской правовой системе эффективных средств правовой защиты, которые могли бы пресечь затягивание судебного разбирательства или исполнения судебного решения, ЕСПЧ подчеркнул, что в таких условиях допускаемые государственными органами нарушения разумного срока, выливаясь в структурную проблему, требуют принятия «исчерпывающих и сложных мер, возможно, законодательного и административного характера, затрагивающих различные органы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне»²⁶.

Законопроект о компенсации за нарушение разумного срока судебного разбирательства и исполнение судебного решения, вступившего в законную силу

Верховным Судом РФ были подготовлены и внесены в Государственную Думу проект конституционного закона «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов» (далее — Проект Верховного Суда РФ) и федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального конституционного закона «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов»²⁷. В пояснительной записке к Проекту Верховного Суда РФ указывалось: «Посредством принятия названного закона в Российской Федерации будет создано специальное внутригосударственное средство правовой защиты, что позволит более полно защитить права граждан Российской Федерации, существенно уменьшить количество их обращений в Европейский суд по правам человека, а следовательно, и количество дел в этом суде, возбуждаемых против Российской Федерации».

Проект Верховного Суда РФ не был поддержан Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства

в силу ряда причин, которые были отражены в его экспертном заключении от 24.11.2008 (далее — экспертное заключение). Среди этих причин можно упомянуть, в частности, следующие.

Во-первых, Проект Верховного Суда РФ предусматривал, что *все дела* о возмещении вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение судебного решения в разумные сроки, должны рассматриваться *судами общей юрисдикции*. В пояснительной записке к Проекту такой подход объяснялся важностью, сложностью и экстраординарностью таких дел.

В экспертном заключении отмечалось, что по смыслу Проекта Верховного Суда РФ в ходе рассмотрения указанных дел суды общей юрисдикции будут оценивать выполнение требований процессуального законодательства, т.е., по сути, оценивать деятельность всех федеральных судов, включая арбитражные суды, Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ. В силу этого положения Проекта, предусматривающие, что суд общей юрисдикции, который рассматривает дело о возмещении вреда, причиненного нарушением разумного срока судебного разбирательства, вправе истребовать из суда дело, на задержки в производстве которого указывает заявитель, вправе вынести частное определение, в котором указать на необходимость совершения судом или должностным лицом процессуального действия и т.п., были обоснованно расценены как вмешательство судов в деятельность других ветвей судебной власти.

Также в экспертном заключении подчеркивалось, что суды общей юрисдикции, не имеющие опыта рассмотрения некоторых специфических категорий дел, могли бы испытывать определенные трудности, что сказалось бы на качестве правосудия по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением прав на судопроизводство и на исполнение судебного решения в разумные сроки.

Во-вторых, п. 2 ст. 1 Проекта Верховного Суда РФ предусмотрено положение, согласно которому использование установленного этим Проектом средства правовой защиты является условием для обращения в

²⁶ Постановление от 15.01.2009 по делу «Бурдов против России» (№ 2).

²⁷ Текст проектов законов и пояснительная записка к ним см.: http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=5491.



межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Иными словами, данный Проект ставил возможность обращения в ЕСПЧ в зависимости от предъявления требования о возмещении вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение судебного решения в разумные сроки.

Данное положение Проекта Верховного Суда РФ, конечно, не могло быть поддержано, поскольку *обращение в межгосударственные органы не допускает ограничение внутригосударственным законодательством* — противоположный подход противоречит ст. 34 Конвенции, предусматривающей, что Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения прав, признанных Конвенцией и Протоколами к ней. Оценка же эффективности внутригосударственного средства правовой защиты, как обоснованно подчеркивалось в экспертном заключении, является прерогативой ЕСПЧ, а не российского законодателя.

В-третьих, как уже указывалось выше, Проект Верховного Суда РФ предусматривал принятие именно федерального конституционного закона. В пояснительной записке к данному Проекту это объяснялось тем, что в Проекте решаются вопросы, возникающие в рамках конституционных институтов (ответственность государства за действие (бездействие) его органов, право гражданина на судебную защиту).

Между тем, как обоснованно указывалось в анализируемом экспертном заключении, в большинстве федеральных законов в той или иной мере решаются вопросы, возникающие в рамках конституционных институтов. Кроме того, на что специально обращалось внимание в данном документе Совета при Президенте РФ, ч. 1 ст. 108 Конституции РФ императивно устанавливает основания принятия федеральных конституционных законов, под норму которой Проект Верховного Суда РФ не подпадает.

В экспертном заключении получил отрицательную оценку и ряд других предлагаемых Проектом Верховного Суда

РФ новаций (например, вводимое Проектом определение о неприемлемости заявления, которое суд вправе вынести в случае, если заявление явно необоснованно и (или) его подача вызвана злоупотреблением правом на обращение в суд).

Вместе с тем основным недостатком Проекта Верховного Суда РФ было признано то, что он разработан **без учета действующих норм ГК РФ о возмещении вреда**, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных и муниципальных органов, в том числе органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда и их должностных лиц. В экспертном заключении подчеркивалось, что положения ст. 16, 1069—1071 ГК РФ не содержат каких-либо препятствий для обращения в суд с требованием о возмещении вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов. При этом в экспертном заключении отмечалось, что анализ судебной практики свидетельствует о том, что арбитражные суды принимают к рассмотрению требования о возмещении вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) суда (судьи) и выносят решения по таким делам. В то же время суды общей юрисдикции не принимают к производству такие заявления со ссылкой на то, что основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также подведомственность и подсудность дел должны быть урегулированы законом, принятым Федеральным Собранием РФ, однако в настоящее время такой закон не принят²⁸.

Подход, сформировавшийся в судах общей юрисдикции, был подвергнут в экспертном заключении обоснованной критике со ссылкой на отсутствие необходимости в создании особого порядка возмещения вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов, — такой вред подлежит возмещению в соответствии с положениями ст. 16, 1069—1071 ГК РФ.

Надо отметить, что правильность позиции, отраженной в экспертном заключении, подтверждает и Определение Конституционного Суда от 05.03.2009 № 278-О-П, в котором указано, что положение п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК

²⁸ См., напр.: определения Верховного Суда РФ от 17.06.2002 № 78-Г02-26; от 20.03.2003 № 49-Г03-14; от 06.06.2003 № 48-Г03-6.

РФ не предполагает отказ судьи в принятии искового заявления о возмещении государством вреда, причиненного при осуществлении гражданского судопроизводства в случаях, когда спор не разрешается по существу вследствие незаконных действий (или бездействия) суда (судьи), в том числе при нарушении разумных сроков судебного разбирательства, если вина судьи установлена не приговором суда, а иным соответствующим судебным решением. Другое истолкование данного законоположения приводило бы к отказу гражданам в доступе к правосудию и компенсации государством причиненного ущерба и тем самым — к нарушению прав, гарантированных ст. 46, 52 и 53 Конституции РФ.

С учетом изложенного во исполнение поручения Президента РФ, данного по итогам VII Всероссийского съезда судей от 31 декабря 2008 г., рабочей группой под руководством Советника Президента РФ В.Ф. Яковлева были разработаны проект федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и исполнение акта в разумный срок» (далее — Проект о компенсации) и проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и исполнение акта в разумный срок» (далее — Проект о внесении изменений)²⁹.

Проект о компенсации (в отличие от Проекта Верховного Суда РФ) предусматривает не возмещение **вреда**, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов, а присуждение **компенсации**. То есть Проект о компенсации устанавливает *не меру ответственности* суда (судьи) или органа, на который возложена обязанность по исполнению вынесенного судебного решения, а закрепляет возможность присуждения частному лицу *денежного возмещения* («утешение», «извинение») за нарушение, которое допустили органы государства или должностные лица, чрезмерно длительно рассматривая дело и исполняя судебное решение.

Надо специально отметить, что предусмотренная законопроектом компенсация представляет собой публично-правовой, а не гражданско-правовой институт (что принципиально отличает присуждение компенсации от возмещения морального или имущественного вреда). То есть компенсация за нарушение права граждан и организаций на судебное разбирательство и исполнение судебного акта в разумный срок является *самостоятельным институтом*, который не может противопоставляться взысканию морального и имущественного вреда, а, наоборот, служит дополнительным, эффективным средством правовой защиты от нарушений, связанных с необоснованно длительным судопроизводством и (или) неисполнением судебных решений. Вследствие этого на сегодняшний день в ст. 1 Проекта о компенсации закреплено правило о том, что присуждение компенсации не препятствует обращению в суд заинтересованного лица с иными требованиями, в том числе о возмещении вреда, причиненного заявителю, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В отличие от такого способа защиты, как возмещение вреда (имущественного или морального), регулируемого ГК РФ, присуждение компенсации производится, во-первых, *вне зависимости от вины* суда (судьи) или органа, на который возложена обязанность по исполнению вынесенного судебного решения, и, во-вторых, на основании установленного судом *факта нарушения разумного срока* (судебного разбирательства или исполнения судебного решения).

Следует отметить, что Проект о компенсации и Проект о внесении изменений разрабатываются в качестве эффективного средства именно для предупреждения нарушений прав частных лиц на судопроизводство в разумный срок и исполнение судебного акта в разумный срок. То есть основным предназначением данных законопроектов является предотвращение подобных нарушений, тогда как задача собственно компенсации является вторичной. Эти задачи соответствуют общей цели законопроектов — оптимизировать российское правосудие.

²⁹ Основные задачи Проекта о внесении изменений состоят в изменении процессуальных сроков, соблюдение которых, что было выявлено практикой, является затруднительным, а также определении порядка рассмотрения дел о присуждении компенсации. Законопроекты (Проект о компенсации и

Проект о внесении изменений) определяют компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению дел о присуждении компенсации, а также регулируют иные вопросы, имеющие значение для единообразного рассмотрения заявлений о присуждении компенсации.



Следует отметить и то, что Проект о компенсации и Проект о внесении изменений разрабатываются с учетом положений, упомянутых в постановлении по делу «Бурдов против России» (№ 2), которые ЕСПЧ обозначает как *ключевые критерии для проверки эффективности компенсаторного средства правовой защиты* против чрезмерной длительности судебного разбирательства и исполнения вынесенных судебных решений и к которым относит следующие:

- дело о компенсации должно быть рассмотрено в разумный срок;
- компенсация должна быть выплачена быстро и, как правило, не позднее шести месяцев, начиная с даты, с которой вступило в действие решение о присуждении компенсации;
- процессуальные нормы, регулирующие рассмотрение требования о компенсации, должны соответствовать принципу справедливости, гарантированному ст. 6 Конвенции;
- нормы относительно судебных издержек не должны быть чрезмерно обременительны для участников процесса в случае удовлетворения требования о справедливой компенсации;
- размер присуждаемой компенсации не должен быть неразумным по сравнению с компенсацией, присуждаемой ЕСПЧ по аналогичным делам.

В завершение краткого обзора упомянутых законопроектов о компенсации за нарушение права на су-

допроизводство в разумный срок и исполнение акта в разумный срок хотелось бы дать оценку возражениям, высказываемым в отношении нормы Проекта о компенсации, которая устанавливает возможность предъявления в порядке регресса требования к органам и должностным лицам, допустившим нарушения разумных сроков³⁰.

При обсуждении данной нормы наша рабочая группа исходила из необходимости закрепить в Проекте о компенсации *только саму возможность предъявления подобных требований*, что затем должно найти подробное урегулирование в соответствующем федеральном законодательстве. Учитывая целевую направленность Проекта — предотвратить нарушение разумных сроков органами и должностными лицами, — положение, предусматривающее возможность предъявления к нарушителям требования в порядке регресса, полностью соответствует целям Проекта. При этом было учтено, что в современных условиях отсутствия подобных положений в законодательстве ущерб, причиненный в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, возмещается за счет средств соответствующего бюджета и не предусматривает привлечение к ответственности самих нарушителей. В условиях полной безнаказанности у нарушителей *отсутствует мотивация к соблюдению требований законодательства, что, кроме прочего, также способствует коррупции*. Именно это послужило отправной точкой для закрепления в Проекте о компенсации положения о возможности предъявления требований в порядке регресса к непосредственным нарушителям разумных сроков судебного разбирательства или исполнения судебного решения.

³⁰ В настоящее время такое положение закреплено в п. 4 ст. 1 Проекта о компенсации.