

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 ноября 2010 года № 57К (759) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ потерь федерального бюджета, связанных с возмещением причиненного вреда неправосудными решениями и волокитой судебных органов Российской Федерации. Причины и обстоятельства, вынуждающие к обращению в Европейский Суд по правам человека»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ потерь федерального бюджета, связанных с возмещением причиненного вреда неправосудными решениями и волокитой судебных органов Российской Федерации. Причины и обстоятельства, вынуждающие к обращению в Европейский Суд по правам человека»**

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 3.5.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

#### **Предмет мероприятия**

Акты судебных органов Российской Федерации, связанные с нарушением прав граждан и вынудившие их к обращению в Европейский Суд по правам человека; документы, отражающие использование средств федерального бюджета на возмещение вреда, причиненного неправосудными решениями и волокитой судебных органов; информация, полученная Счетной палатой Российской Федерации по запросам от объектов экспертно-аналитического мероприятия; данные судебной статистики, статистической отчетности, относящиеся к деятельности объектов экспертно-аналитического мероприятия.

#### **Цель мероприятия**

Провести анализ потерь федерального бюджета, связанных с возмещением вреда от неправосудных решений и волокиты судебных органов Российской Федерации.

#### **Объекты мероприятия**

Верховный Суд Российской Федерации (при необходимости); Министерство юстиции Российской Федерации (по запросам); Министерство финансов Российской Федерации (по запросам); Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации (по запросам); Уполномоченный по правам человека Российской Федерации (по запросам).

**Исследуемый период деятельности:** с 1 января 2005 года по 31 декабря 2009 года.

**Сроки проведения мероприятия:** с 1 декабря 2009 года по 30 ноября 2010 года.

#### **Результаты мероприятия**

##### **1. Причины и обстоятельства нарушений прав граждан, повлекшие волокиту и принятие неправосудных решений**

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющейся в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, граждане Российской Федерации в случае спора об их гражданских правах и обязанностях или при предъявлении им любого

уголовного обвинения имеют право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

С учетом требований данной нормы, а также положений подпункта «с» пункта 3 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях должны рассматриваться без неоправданной задержки, в строгом соответствии с правилами судопроизводства, важной составляющей которых являются сроки рассмотрения дел.

Соблюдение установленных процессуальным законодательством сроков рассмотрения уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях является необходимым условием осуществления правосудия, своевременности охраны прав и интересов участвующих в деле лиц, а также одним из основных показателей, характеризующих работу судей и судов в целом.

Согласно пункту 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

В исследуемом периоде нарушение процессуальных сроков рассмотрения дел оставалось одной из наиболее острых проблем для судов общей юрисдикции и арбитражной судебной системы. Это подтверждается данными Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (далее - ВККС), согласно которым граждане в основном жалуются на несвоевременное рассмотрение дел, несвоевременное изготовление мотивированных решений и грубость судей.

Предмет жалобы	(проценты)	
	2006 г.	2009 г.
Длительное нерассмотрение дел (волокита)	18,3	21,5
Нарушение норм процессуального права	38,5	70,7
Грубость и неэтичность поведения судьи при исполнении служебных обязанностей	6,5	7,0
Недостойное поведение судьи в быту	0,6	0,9
Другие вопросы, в том числе о несогласии с судебными решениями	36,1	-

Источник: Вестник Высшей квалификационной коллегии судей, № 2, 2007 г.; № 2, 2010 г.

За 2005-2009 годы ВККС были привлечены к дисциплинарной ответственности около 1500 судей. В отношении 300 судей досрочно прекращены полномочия. За первые 6 месяцев 2009 года ВККС досрочно прекратила полномочия 2 судей, а квалификационная коллегия судей (далее - ККС) в регионах - 32 судей. В этот же период в регионах 172 судьям вынесены предупреждения.

Дисциплинарные нарушения судей судов общей юрисдикции составляют: грубое или систематическое нарушение процессуальных и иных правовых норм - 69,8 %; волокита - 22,5 %; неэтичное поведение (грубость) судьи - 6,9 %; недостойное поведение судьи в быту - 0,8 процента.

Дисциплинарные нарушения судей арбитражных судов в 2006-2009 годах выглядят следующим образом: грубое или систематическое нарушение процессуальных и иных правовых норм - 80,4 %; волокита - 13,2 %; неэтичное поведение (грубость) судьи - 4,9 %; недостойное поведение судьи в быту - 1,5 процента.

Длительность рассмотрения уголовных дел, окончанных рассмотрением в 2009 году, составляет: свыше 1,5 месяца до 3 месяцев включительно - 61,8 %; свыше 3 месяцев до 1 года включительно - 35,0 %; свыше 1 года до 2 лет включительно - 2,5 %; свыше 2 лет до 3 лет включительно - 0,5 %; свыше 3 лет - 0,2 процента.

Длительность рассмотрения гражданских дел, окончанных рассмотрением в 2009 году, составляет: свыше установленных сроков до 3 месяцев включительно - 52,8 %; свыше 3 месяцев до 1 года включительно - 43,8 %; свыше 1 года до 2 лет включительно - 2,6 %; свыше 3 лет - 0,3 процента.

В исследуемом периоде Верховный Суд Российской Федерации (далее - Верховный Суд) неоднократно обращался к теме соблюдения процессуальных сроков судами общей юрисдикции и мировыми судьями, давая разъяснения и рекомендации по организации судопроизводства в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 2009 года № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста», от 27 декабря 2009 года № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях», от 31 мая 2007 года № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей и привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности».

Количество дел, рассмотренных судами с нарушением процессуальных сроков, определено в качестве одного из целевых показателей федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583.

На основе положений постановлений Пленумов Верховного Суда, с учетом данных судебной практики и оценок специалистов можно выделить следующие причины нарушения (затягивания) сроков судебного разбирательства:

- ненадлежащая подготовка дел, прежде всего гражданских и об административных правонарушениях, к судебному разбирательству;
- ненадлежащее извещение участников процесса о времени и месте судебного разбирательства;
- немотивированное удовлетворение ходатайств об отложении дел об административных правонарушениях;
- необоснованное приостановление производства;
- отсутствие единого понимания положений процессуальных законов о сроках рассмотрения дел;
- назначение срока предварительного судебного заседания, выходящего за пределы, установленные Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее - ГПК), без учета мнения сторон либо назначение предварительного судебного заседания неоднократно, что не предусмотрено процессуальными законами;
- неполное использование возможностей процессуального законодательства для ускорения рассмотрения административных дел;
- ошибки, допускаемые судами при применении норм материального и процессуального права, влекущие за собой отмену судебных постановлений и направление дел на новое судебное рассмотрение, а при производстве по делам об административных правонарушениях нередко приводящие к прекращению производства по делу вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности;
- несвоевременное направление административных дел в апелляционную и кассационную инстанции и неполнота направляемых дел;
- прочие причины: затягивание назначенных судом экспертиз, практика объявления перерывов в судебных заседаниях и т. д.

Краткая характеристика вышеперечисленных причин нарушения сроков рассмотрения судебных дел приведена в приложении 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Противодействие вышеуказанным причинам нарушения сроков рассмотрения судебных дел возможно в рамках действующего законодательства на основе реализации высшими судебными органами организационно-распорядительных функций и повышения квалификации судей на постоянной основе.

Наряду с причинами, зависящими от воли судебного органа, нарушение сроков рассмотрения дел может возникать в связи с определенными действиями сторон судебного процесса и противоречиями в нормативно-правовых и ведомственных нормативных актах, регламентирующих действия участников подготовки судебного процесса, рассмотрения иска и исполнения судебного решения. Устранение этих причин требует внесения изменений в процессуальное законодательство, состыковки норм процессуального законодательства и норм актов, регулирующих деятельность других участников судебного процесса, а также уточнения отдельных нормативов деятельности судей. К данному виду причин относятся:

- сложность дел;
- высокая нагрузка на судей;
- технические трудности обеспечения надлежащего извещения участников процесса о времени и месте судебного разбирательства в северных и приравненных к ним регионах;
- наличие пробелов и противоречий в процессуальном законодательстве;
- несогласованность процессуального законодательства и ведомственных нормативных актов;
- недобросовестные процессуальные действия лиц, участвующих в деле, а также лиц, содействующих осуществлению правосудия, например, адвокатов;
- возникновение событий, не зависящих от воли органа правосудия и влияющих на длительность процесса;
- неполнота дел, поступающих из следственных органов;
- прочие объективные причины (краткая характеристика вышеперечисленных причин приведена в приложении 3).

Приведенные выше причины нарушения сроков рассмотрения дел являются результатом непосредственных действий судей, должностных лиц судов, должностных лиц органов государственной власти, правоохранительных органов, адвокатов и иных лиц, которые непосредственно участвуют в деле или привлекаются к нему в качестве экспертов для проведения технических и организационных работ и т. п.

Кроме этого, на длительность судопроизводства влияют форма, режим устройства судебной системы, которые сами по себе не находятся в прямой причинно-следственной связи с отклонениями в процессе рассмотрения дела, но создают лучшие или худшие условия для работы судебных органов, что в конечном счете способствует или препятствует нарушениям и отклонениям в процессе судопроизводства. Помимо этого, определенные формы судоустройства могут создавать или исключать условия для затягивания судебного разбирательства, а принятые в их рамках судебные решения могут рассматриваться как недостаточно разумные с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации (далее - Конституционный Суд) либо наднациональных судебных органов, например, Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ).

Концепция реформы устройства судебной системы нормативными правовыми актами или решениями органов судейского сообщества в исследуемом периоде не утверждалась. С учетом постановлений Всероссийских съездов судей, решений органов судейского сообщества, оценок специалистов в исследуемом периоде можно выделить

следующие особенности формы, режима устройства судебной системы, которые создавали условия для затягивания сроков судебных разбирательств:

1. Незрелость института дисциплинарной ответственности судей и органов, полномочных рассматривать жалобы на действия судей и обжаловать решения о дисциплинарных наказаниях судей.

2. Незавершенность системы подготовки и непрерывного повышения квалификации судей.

3. Незавершенность мероприятий по специализации судов, по совершенствованию взаимодействия компетенции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее - Высший Арбитражный Суд), Верховного Суда и Конституционного Суда и по оптимизации состава подсудности дел судам общей юрисдикции и мировым судьям.

4. Отсутствие установленного законом порядка возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда.

5. Множественность надзорных инстанций, наличие аспектов надзорного производства, нарушающих принцип правовой определенности.

## **2. Причины и обстоятельства, вынуждающие граждан Российской Федерации к обращению в Европейский Суд по правам человека**

Подписав и ратифицировав Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация в Законе о ее ратификации 30 марта 1998 года признала юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и обязательный характер исполнения решений ЕСПЧ.

С 5 мая 1998 года, с момента вступления в силу для Российской Федерации Европейской Конвенции по правам человека (далее - ЕКПЧ, Конвенция), по 1 января 2010 года в ЕСПЧ поступило 70445 жалоб от граждан России и лиц, проживающих в Российской Федерации, в которых ответчиком выступает Российская Федерация. Из них около 2/3 относятся к гражданскому праву и процессу (в том числе по нарушению статьи 10 - о свободе выражения мнений) и около 1/3 - к уголовному праву и процессу. По состоянию на 1 января 2010 года 36 тыс. таких жалоб были отклонены без рассмотрения по существу. Решения приняты по 862 жалобам. При этом в 815 случаях эти решения оказались в пользу заявителей и в 47 случаях - в пользу России. Около 34 тыс. жалоб находятся в процессе рассмотрения. Из принятых ЕСПЧ решений по существу по 862 российским делам в 815 установлено нарушение хотя бы одной из статей ЕКПЧ.

Количество жалоб в ЕСПЧ от России представлено в таблице:

(количество жалоб)										
1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
971	1322	2104	3986	4728	5824	8069	10132	9497	10146	13666

Источники: Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы; Справка Минюста России, представленная по запросу Счетной палаты.

Россия занимает 1-е место по общему числу жалоб в ЕСПЧ и 18-е место - по числу этих жалоб на душу населения. Наибольшее количество заявлений, находящихся на рассмотрении в ЕСПЧ по состоянию на январь 2010 года, поступило против России (33,55 тыс., или 28,1 % всех заявлений), Турции (13,1 тыс., или 11,0 %), Украины (10 тыс., или 8,4 %), Румынии (9,8 тыс., или 8,2 %) и Италии (7,15 тыс., или 6,0 процента).

Основными причинами обращений граждан в ЕСПЧ, связанных с нарушениями статьи 6 Конвенции, допускаемыми российскими судами, являются: затягивание процесса за счет споров о подсудности; пересмотр окончательных решений, вступивших в законную силу; недопустимое ограничение прав третьих лиц в процессе; ограничение публичности и гласности в проведении судебных слушаний; создание условий для не-

исполнения судебного акта, вступившего в законную силу; несоблюдение принципа объективной и субъективной беспристрастности.

Среди нарушений, связанных с отклонениями в судопроизводстве, самую многочисленную группу постановлений ЕСПЧ в отношении России составляют решения по делам, связанным с неисполнением или несвоевременным исполнением органами государственной власти вступивших в силу судебных решений. В основном это дела о взыскании невыплаченных сумм пособий и пенсий, дела о взыскании компенсаций за неправомерные действия государственных органов или о предоставлении положенных по закону льгот (к примеру, квартиры или автомобиля).

К этому типу дел относятся дела Бурдова, Вассермана, Яворивской, Бахарева, Ширькалова, Тимофеева. Так, решение ЕСПЧ по делу Бурдова касалось неисполнения в течение нескольких лет Управлением труда и социального развития г. Шахты решения суда о выплате заявителю компенсации за вред здоровью, причиненный ему при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. В качестве причины неисполнения судебного решения должник ссылался на «отсутствие средств». Рассматривая это дело, ЕСПЧ решил, что отсутствие денежных средств у государства не может служить оправданием для неисполнения решения суда. При этом ЕСПЧ не отрицал, что в определенных случаях задержки могут быть оправданы, однако указывал, что такие задержки не могут сводить на нет само право, гарантированное частью 1 статьи 6 Конвенции.

К часто встречающимся делам относится нарушение части 1 статьи 6 ЕКПЧ, касающееся неоправданного затягивания срока рассмотрения дел в российских судах. К этому типу относятся гражданские дела, в которых ЕСПЧ признает чрезмерным срок судебного разбирательства, в т. ч. дело Левшина - 3 года, Кормачевой - 5,5 года, Бакиевец - 6 лет, Васягина - более 10 лет.

В практике ЕСПЧ сроки, превышающие 1 год, как правило, считаются чрезмерными, хотя немало решений, согласно которым к допустимым относились сроки от 2 до 5 лет предварительного заключения. Сроки, превышающие 5 лет, всегда расцениваются как необоснованные (например, по делу «Биру против Франции» срок содержания под стражей составил 5 лет 2 месяца 27 дней).

В своих меморандумах Правительство Российской Федерации в качестве оправдания задержек при рассмотрении гражданских дел, как правило, ссылается на отсутствие или нехватку судей, перегруженность судей работой, на плохое техническое состояние зданий судов, на географическую удаленность суда от места проживания заявителя. Во всех подобных случаях ЕСПЧ признает, что данные трудности не освобождают государство от обязанности гарантировать разумный срок судебного разбирательства.

ЕСПЧ рассматривает производство в российских судах надзорной инстанции в качестве недостаточно эффективного средства правовой защиты и потому полагает, что в Российской Федерации внутригосударственные средства правовой защиты исчерпаны уже после использования ординарных способов обжалования - то есть, в судах общей юрисдикции после прохождения апелляционной или кассационной инстанции. На сегодняшний день Россия осталась в числе исключений среди большинства европейских государств, поскольку ее граждане могут обращаться с жалобой в ЕСПЧ, минуя высшие судебные инстанции.

В своих решениях ЕСПЧ указывает на аспекты надзорного производства в Российской Федерации, которые нарушают принцип правовой определенности:

- срок, в рамках которого дело могло быть пересмотрено в порядке надзора. Действовавший срок до 1 февраля 2003 года ГПК 1964 года предусматривал возможность принесения протеста в порядке надзора в любое время после того, как решение вступи-

ло в силу. Таким образом, вступившее в силу решение суда могло бы быть пересмотрено в порядке надзора в течение неопределенного периода времени;

- иллюзорность права участника судебного процесса на суд в силу того, что законодательство Российской Федерации позволяет вышестоящим судам отменять судебные решения, которые являются окончательными и подлежат исполнению, по протесту должностного лица, которое не являлось стороной процесса.

Кроме этого, ЕСПЧ ставит под сомнение соответствие принципу правовой определенности самих оснований, которые дают возможность возбуждать надзорное производство, и отмечает, что пересмотр в порядке надзора должен осуществляться в исключительных случаях, а сам факт, что вышестоящий судебный орган не соглашается с оценкой первой и кассационной инстанций сам по себе не является исключительным обстоятельством, гарантирующим отмену вступившего в законную силу и обязательно к исполнению решения и возобновление производства по делу заявителя.

Среди дел, не связанных непосредственно со стадией судебного разбирательства, выделяются отклонения и нарушения: в условиях содержания лиц, находящихся под стражей; в сроках содержания под стражей; в применении методов расследования, которые можно считать недозволенными; в решениях о признании жалоб на предмет приемлемости; в решениях по вопросам исключения жалоб из списка дел в силу того, что заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы или спор был урегулирован, или по любой другой причине, установленной ЕСПЧ. Помимо дел, связанных с нарушениями (отклонениями), допущенными судебными и правоохранительными органами в процессе судебного разбирательства и исполнения судебных постановлений, имеется группа решений ЕСПЧ в части права на свободу и личную неприкосновенность (статья 5 ЕКПЧ), права на свободу собраний и объединений (статья 11 ЕКПЧ) и права на свободу выражения мнения (статья 10 ЕКПЧ) и ряд других.

Анализ решений ЕСПЧ по нарушениям статьи 6 Конвенции показывает, что, как и в случае с нарушениями сроков рассмотрения дел, исследованных в разделе 1 настоящей работы, эти нарушения возникали не только в силу воли судей и лиц, обеспечивающих судебное разбирательство, исполнение судебных решений, но и в силу имевшихся недостатков в устройстве, режиме судебной системы Российской Федерации.

Процессуальным нарушениям судов и лиц, обеспечивающих судебную деятельность, в исследуемом периоде в Российской Федерации не было поставлено достаточно препятствий. Это не означало, что данный вопрос не находился в сфере внимания властей, но в основном он решался за счет организационной работы высших органов судебной власти, контролирующей процессуальную деятельность судов и выпускающих разъяснения, а также за счет деятельности ВККС по рассмотрению нарушений судей. Однако законодательства, реально позволяющего гражданам компенсировать убытки, возникающие вследствие нарушения права сторон на рассмотрение дела в разумный срок, в Российской Федерации до 2010 года не существовало.

Анализ практики ЕСПЧ показывает, что в исследуемом периоде условия для возникновения нарушений дополнялись также особенностями бюджетного процесса в России, использовавшимися системами выплат и нестабильностью бюджетного законодательства.

Так, согласно постановлению ЕСПЧ от 15 января 2009 года по жалобе № 33509/04 (дело Бурдова № 2) для предотвращения массового направления в ЕСПЧ исков, аналогичных рассмотренному в деле Бурдова, Правительство Российской Федерации:

- погасило задолженность, накопившуюся в результате неисполнения решений судов страны о выплате компенсаций и пособий пострадавшим от аварии на ЧАЭС, находящимся в том же положении, что и Бурдов (в общей сложности выплачено 2846 млн. рублей);

- выполнило 5128 других внутренних решений об индексации пособий, выплачиваемых потерпевшим от аварии на ЧАЭС;

- выделило органам социальной защиты на соответствующие расходы средства федерального бюджета (2152,1 млн. рублей - в 2003 году, 2538,3 млн. рублей - в 2004 году

и 2622,3 млн. рублей - в 2005 году) в целях создания условий для бесперебойного исполнения финансовых обязательств.

### **3. Анализ мероприятий органов судебной власти по повышению качества рассмотрения дел, обеспечению возмещения государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки**

Контрольные и организационно-распорядительные действия судебных органов, направленные на противодействие нарушениям сроков рассмотрения судебных дел в исследуемом периоде, включали:

- постоянный контроль за соблюдением процессуальных сроков рассмотрения дел, движением уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях председателями районных судов, а также верховных, краевых, областных и равных им судов, а также осуществление мер, направленных на устранение причин, порождающих неоправданное затягивание сроков судопроизводства;

- улучшение организации работы сотрудников аппаратов судов, повышение их профессионального уровня, в том числе путем проведения семинаров и учебных занятий;

- мониторинг практики соблюдения судами процессуальных сроков разрешения дел, нарушений судьями процессуальных сроков, приводящих к ущемлению прав и законных интересов граждан при рассмотрении дел.

В этих целях Верховный Суд, в частности, издал постановление от 27 декабря 2007 года № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» и впоследствии неоднократно обращался к этому вопросу.

Для обеспечения надлежащего извещения участников процесса о времени и месте судебного разбирательства были приняты:

- Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в арбитражном процессе введены нормы, аналогичные действующим в уголовном процессуальном законодательстве, согласно которым после получения судебного извещения о начавшемся процессе его участники должны самостоятельно следить за движением дела;

- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ, которым введено положение, предусматривающее возможность в исключительных случаях проведения судебного разбирательства по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд.

Кроме того, внесены изменения в порядок извещения лиц, участвующих в арбитражном процессе, уменьшающие использование возможностей затягивания судебного разбирательства по мотиву несвоевременного извещения (Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 228-ФЗ). Однако регулирование порядка судебного извещения на законодательном уровне не сможет полностью решить проблему использования этого механизма недобросовестными сторонами дела, поскольку при осуществлении данной процедуры факторы объективного и субъективного порядка действуют одновременно. Так, сохранится возможность отмены судебного акта суда первой инстанции, если участник дела докажет, что извещение, имеющее отметку «в связи с истечением срока хранения», не было им получено по вине органа почтовой связи. Понятие уважительности причин не сформулировано в кодифицированных процессуальных законах, а, соответственно, в каждом конкретном случае этот вопрос зависит от усмотрения судьи.

Для обеспечения необходимого уровня квалификации судей Федеральным законом от 1 июля 2010 года № 135-ФЗ установлено, что судья федерального суда, впервые назначенный на должность судьи, проходит профессиональную переподготовку в формах



обучения в образовательных учреждениях высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации судей, и стажировки в суде с сохранением на этот период заработной платы.

Для устранения причин нарушения сроков рассмотрения дел, возникающих из-за противоречий между процессуальным законодательством и нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность органов исполнительной власти, осуществлены следующие мероприятия.

Федеральным законом от 28 июня 2009 года № 124-ФЗ введено положение, согласно которому особенности порядка оказания услуг почтовой связи в части доставки судебных извещений устанавливаются правилами оказания услуг почтовой связи в соответствии с нормами процессуального законодательства Российской Федерации, и установлена административная ответственность для должностных лиц за нарушение сроков и порядка доставки адресату почтовых извещений. Устранено противоречие процессуального законодательства и ведомственных нормативных актов, на которое обращено внимание письмом Высшего Арбитражного Суда от 26 мая 2005 года № С8-7/уз-578.

Федеральным законом от 28 июня 2009 года № 124-ФЗ в гражданское и арбитражное процессуальное законодательство внесены изменения, касающиеся сроков производства судебной экспертизы и порядка ее назначения. Согласно этим изменениям суды общей юрисдикции по гражданским делам при назначении экспертизы могут устанавливать для экспертов и руководителей государственных судебно-экспертных учреждений срок производства судебной экспертизы путем указания календарной даты. Устранено противоречие процессуального законодательства и ведомственных нормативных актов, на которое обращалось внимание в постановлении от 4 декабря 2008 года VII Всероссийского съезда судей. Однако до настоящего времени не созданы надлежащие условия для применения альтернативных лишению свободы наказаний, которые могут назначаться судом за преступления небольшой и средней тяжести. В частности, действующим законодательством не урегулированы сроки внесения залога, не предусмотрена ответственность залогодателя за несвоевременное внесение залога, отсутствуют критерии определения адекватного размера залога. Суды пока редко применяют домашний арест в качестве меры пресечения, что объясняется отсутствием четкого порядка его исполнения - не определен уполномоченный орган, осуществляющий надзор за соблюдением меры пресечения. Арест и ограничение свободы не применяются с 1996 года в связи с отсутствием соответствующих исправительных учреждений, создание которых не предусмотрено даже на ближайшую перспективу в федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540.

Отсутствует эффективный механизм рассмотрения в федеральных органах власти жалоб на решения подведомственных органов, а также действия должностных лиц. Судебные органы принимают решение, отменяющее неправомочное решение должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, затем эти органы принимают аналогичное решение, для отмены которого граждане вынуждены вновь обращаться в суд.

Ограниченно используется специальная досудебная подготовка материалов по делам повышенной сложности, прежде всего, при подготовке материалов государственными фискальными органами.

Требования государственных органов о взыскании штрафов и пеней, как правило, в виде незначительных сумм не оспариваются ответчиками, и обязательный судебный порядок их рассмотрения лишь загружает судебные инстанции и не соответствует принципу разумной затратности.

В 2005-2009 годах в форму, режим устройства судебной системы были внесены изменения, обеспечивающие предупреждение нарушения сроков рассмотрения судебных дел и обращений граждан в ЕСПЧ:

- принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ, которым участникам гражданского, уголовного процесса и арбитражного процесса предоставлено право на денежную компенсацию в случае чрезмерного затягивания процесса. Нарушением права на судопроизводство в разумный срок определено, в частности, превышение 3-летней продолжительности гражданского процесса в суде или арбитражном суде и превышение 4-летней продолжительности производства по уголовному делу (при условии, что подозреваемые или обвиняемые установлены) вне зависимости от наличия либо отсутствия вины суда, органов уголовного преследования или органов, на которые возложены обязанности по исполнению судебных актов. Размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется судом как установлено законом «исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики ЕСПЧ»;

- Федеральным законом от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ установлен порядок рассмотрения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Принятие указанных законов создало реальный механизм компенсации государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки, необходимость чего была обозначена постановлением Конституционного Суда от 25 января 2001 года № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова».

9 ноября 2009 года был принят Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии», учреждающий новый судебный орган - Дисциплинарное судебное присутствие, который будет рассматривать дела по жалобам о досрочном прекращении полномочий судей (кроме судей Конституционного Суда) за совершение ими дисциплинарных проступков.

В 2005-2009 годах существенно изменен режим надзорного производства.

Введена новая редакция статьи 134 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК), предусматривающая новый порядок подготовки дела к судебному разбирательству, и установлены сроки подачи жалоб на определение и постановление арбитражного суда апелляционной инстанции, на постановление арбитражного суда апелляционной инстанции и определение арбитражного суда кассационной инстанции (Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ).

В арбитражном процессе в целях сокращения неопределенно длительного времени, неопределенности и нестабильности окончательных решений надзорной инстанции установлен предельный срок надзорного оспаривания, расширены временные возможности защиты прав и интересов лиц, участвующих в деле за счет изменения порядка исчисления срока оспаривания по последнему оспариваемому акту, а не просто последнему судебному акту, предусмотрена возможность восстановления права надзорного оспаривания (Федеральный закон от 31 марта 2005 года № 25-ФЗ), в перечень оснований пересмотра дел в порядке надзора включено нарушение права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, а пункт 3 статьи 59 АПК дополнен правилом, в соответствии с которым представителями организаций в арбитражном суде могут вы-

ступать не только адвокаты, но и иные оказывающие юридическую помощь лица (Федеральный закон от 31 марта 2005 года № 25-ФЗ).

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации дополнен положениями, согласно которым право подавать надзорную жалобу предоставлено гражданскому истцу, гражданскому ответчику или их представителям, а не только прокурору, как было ранее (Федеральный закон от 9 января 2006 года № 13-ФЗ).

В целях сокращения неопределенно длительного времени, неопределенности и нестабильности окончательных решений надзорной инстанции в гражданский процесс внесена новация, которой предусмотрено, что постановления могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции в течение 6 месяцев со дня вступления в законную силу (при условии, что были исчерпаны иные способы обжалования судебного постановления) до дня его вступления в законную силу, а также внесены коррективы в правила обязательного прохождения дела через суд второй инстанции (Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ). Кроме того, этим законом сокращено число оснований для отмены судебных постановлений в порядке надзора по сравнению с ранее действовавшим законодательством и установлены пределы рассмотрения жалобы (представления прокурора) в суде надзорной инстанции.

Федеральным законом от 14 марта 2009 года № 37-ФЗ лицу, содержащемуся под стражей, или осужденному, отбывающему наказание в виде лишения свободы, предоставлено право участия в судебном заседании непосредственно либо путем использования систем видеоконференцсвязи при условии заявления им ходатайства об этом.

Указанные изменения были направлены, в том числе, на уменьшение количества неправосудных решений и сокращение длительности судебного разбирательства за счет использования возможностей обжалования решений судов в надзорной инстанции путем придания надзорному процессу следующих характеристик:

- возможности пересмотра дела лишь при исключительных обстоятельствах, перечень которых устанавливается законом, и в специальном порядке (принцип правовой определенности, в том числе, предполагает, что решения судов являются окончательными и могут оспариваться в исключительных случаях);
- судебные постановления не могут быть оспорены на протяжении неопределенного срока;
- обжалование производят сами лица, участвующие в деле (лица, например, прокурор или судья, которые не являлись участниками дела, исключаются из числа лиц, имеющих право на подачу жалобы в надзорном порядке);
- существование единственного органа, пересматривающего постановления, вступившие в законную силу.

Однако проведенные изменения надзорной инстанции не обеспечили ее трансформации до уровня требований, которые содержатся в определениях Конституционного Суда и ЕСПЧ. Сохраняется множественность надзорных инстанций, остается возможность надзорного производства по усмотрению лиц, не являющихся непосредственными участниками дела.

При этом кассационное производство в российском арбитражном процессуальном законодательстве принципиально отличается по своему содержанию от производства в суде кассационной инстанции в судах общей юрисдикции Российской Федерации. В судопроизводстве, осуществляемом арбитражными судами (статьи 292, 295, 299 и 303 АПК), отсутствует множественность надзорных инстанций (полномочием по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов наделяется только Президиум Высшего Арбитражного Суда), не допускается возможность неоднократного пересмотра судебных актов в порядке надзора. Указанные различия в наименовании,

содержании одного и того же института процессуального права затрудняют процесс унификации процессуальных норм как на внутреннем, так и на внешнем правовом уровне. Соответствующие изменения в режиме судов общей юрисдикции до настоящего времени не осуществлены, хотя необходимость этого предусматривалась еще в постановлении Совета судей Российской Федерации от 31 октября 1997 года.

Предусматривается продолжить трансформацию надзорной инстанции на базе предложений, содержащихся в законопроектах, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе:

- закрепить единый регламент проверочной деятельности судов второй инстанции;
- установить общие правила реализации права на апелляционное обжалование судебных постановлений, принятых мировыми судьями и федеральными судами общей юрисдикции по первой инстанции;
- создать апелляционные инстанции в судах общей юрисдикции Российской Федерации всех уровней;
- установить порядок апелляционного производства в судах второй инстанции.

Предусматривается также ввести в судах общей юрисдикции новый порядок проверки судебных постановлений, вступивших в законную силу, - кассационный, основная цель которого заключается в проверке вступивших в законную силу судебных постановлений исключительно по вопросам права. Полномочиями суда кассационной инстанции предлагается наделить президиумы верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов, судебные коллегии Верховного Суда.

Надзорное производство предлагается сохранить в качестве экстраординарного способа проверки судебных постановлений. Полномочия по пересмотру судебных постановлений в порядке надзора предлагается сохранить исключительно за Президиумом Верховного Суда Российской Федерации. Указанные изменения, как ожидается, могут быть осуществлены в период до 2012 года.

Вместе с тем в исследуемом периоде ряд условий, необходимых для организации деятельности судебной системы, сформирован не в полной мере:

- не завершены мероприятия по специализации судов, и до настоящего времени какой-либо программы или решения, определяющих видовой состав судов и сроки их формирования, не заявлено;
- не принят закон «О ювенальных судах», что осложняет защиту или восстановление прав детей в гражданском судопроизводстве;
- не принят внесенный на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации еще в 2000 году закон «О федеральных административных судах Российской Федерации», предусматривающий создание специализированных административных судов в системе судов общей юрисдикции, хотя создание административного судопроизводства прямо предусмотрено в части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации в качестве самостоятельного вида.

Ситуация с организацией работы судов общей юрисдикции осложняется тем, что до настоящего времени не приняты федеральные конституционные законы «О федеральных судах общей юрисдикции» и «О Верховном Суде Российской Федерации», необходимость которых отмечена еще в постановлении Совета судей Российской Федерации от 31 октября 1997 года и решении V Всероссийского съезда судей в 2000 году. Отсутствие этих законов препятствует совершенствованию организации деятельности судов общей юрисдикции, работающих по устаревшему и противоречивому Закону РСФСР «О судостроительстве РСФСР» 1981 года (с изменениями и дополнениями).

Наряду с неурегулированностью вопросов режима судебной системы и деятельности органов законодательной и исполнительной власти по вопросам взаимодействия

с судами в процессе подготовки, рассмотрения дел и исполнения судебных решений условия для процессуальных нарушений судей создают необеспеченность единства судебной практики при решении аналогичных судебных споров. Один и тот же закон в судах разных систем может трактоваться по-разному.

В частности, на VII Всероссийском съезде судей в качестве примеров таких расхождений отмечались решения о подведомственности дела, возникающих при рассмотрении так называемых «корпоративных споров»; признании оснований для регистрации прав на недвижимое имущество; применении норм, на основании которых решается возможность возмещения морального вреда, причиненного вследствие умаления деловой репутации юридического лица.

Помимо этого, в части совершенствования формы, режима судебной системы не в полной мере решены вопросы:

- закрепления правового статуса постоянных судебных присутствий районных судов общей юрисдикции с тем, чтобы установить порядок их образования по ходатайству председателя вышестоящего суда;

- назначения мировых судей без привязки к конкретному судебному участку и введения более гибкого механизма распределения общего количества мировых судей по территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

- введения механизма, позволяющего судьям осуществлять судопроизводство в различных городах своего судебного округа.

Помимо мероприятий, оказывающих влияние на причины нарушения сроков рассмотрения дел, в исследуемом периоде изменению подверглись сами процессуальные сроки.

В исследуемом периоде увеличены сроки:

- рассмотрения дел Верховным Судом по первой инстанции в части оспаривания решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного и муниципального служащего (Федеральный закон от 28 июля 2009 года № 128-ФЗ);

- рассмотрения судьей дел об административном правонарушении и предусмотрена возможность его продления на основании мотивированного заявления судьи, рассматривающего дело (Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ);

- оспаривания нормативного правового акта, рассматриваемого коллегиальным составом судей (Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ);

- рассмотрения судьей дел о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, об оспаривании решений административных органов (Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 69-ФЗ).

#### **4. Оценка потерь федерального бюджета на возмещение вреда, причиненного неправосудными решениями и волокитой судебных органов**

Причинение вреда юридическому лицу, гражданину незаконными действиями суда регулируется пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса, которая в качестве условия установления ответственности судьи называет наличие вступившего в силу приговора суда по преступлениям, предусмотренным статьей 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта» либо статьей 293 «Халатность» Уголовного кодекса Российской Федерации. При этом вина судьи должна быть выражена или в форме прямого или косвенного умысла (по первому составу преступления), или в виде неосторожности (при совершении халатности).

Источником возмещения вреда в этих случаях служит казна Российской Федерации или казна субъекта Российской Федерации. При этом в силу бюджетного иммунитета, установленного статьей 239 Бюджетного кодекса, обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы осуществляется только на основании судебного акта.

Как показывает судебная практика, юридические лица и граждане обращаются в суды с исковыми заявлениями о возмещении материального и морального вреда, причиненного неправосудными решениями.

Среди причин обращения с исками и надзорными жалобами истцы называют нарушение судьей процессуальных сроков рассмотрения исковых заявлений, а также процессуальных норм об извещениях и вызовах; вынесение судьями постановлений, впоследствии отмененных вышестоящим судом; вынесение судьями постановлений о привлечении к административной ответственности в виде приостановки деятельности, приведших к возникновению убытков либо банкротству предприятий; отказ в принятии жалобы к рассмотрению в установленном порядке; отказ от назначения адвоката для подготовки надзорной жалобы; отказ от принятия к рассмотрению жалобы на неправомерные действия правоохранительных органов и ненаправление в компетентные органы сообщений об этих нарушениях; искажение показаний свидетелей по делу.

Если исключить из этого перечня жалобы, в которых требования истцов носили заведомо избыточный или предположительный характер, в большинстве случаев граждане оказались потерпевшими не в связи с тем, что судьи выносили незаконные решения, а лишь потому, что при движении этих дел были нарушены процессуальные нормы.

Как правило, граждане получают отказы в удовлетворении данных требований. Большинство отказов мотивируются ссылкой на пункт 2 статьи 1070 Гражданского кодекса. Поскольку ни один из судей, причинивших вред указанным гражданам, не был за это осужден, истцам отказывают в удовлетворении их требований.

Серьезные задержки в исполнении судебных решений во взаимосвязи с трудностями использования прав, предоставленных статьей 1070 Гражданского кодекса о возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями суда, прежде всего, в части нарушения процессуального законодательства, повлекли за собой рост обращений российских граждан в ЕСПЧ и рост выплат по решениям этого суда. За 2002-2009 годы выплаты по постановлениям ЕСПЧ составили 16293,1 тыс. евро, 142,1 тыс. долл. США, 28,1 тыс. фунтов стерлингов, 9492,0 тыс. рублей и 0,6 тыс. гривен. Выплаты Российской Федерации, произведенные во исполнение решений Европейского Суда по правам человека в 2002-2009 годах (в рублевом эквиваленте, по курсу Центрального банка Российской Федерации на 1 июля соответствующего года), представлены в таблице:

(млн. руб.)							
2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
0,3	0,3	20,4	15,1	42,1	68,9	91,3	270,7

Наблюдается тенденция увеличения размера сумм, присуждаемых ЕСПЧ в качестве компенсации по делам против Российской Федерации. Если в 2002-2004 годах размер компенсации за нарушения конвенционных прав при отмене в порядке надзора судебного решения, вынесенного в пользу заявителя, как правило, не превышал 3 тыс. евро, то к 2009 году его средняя величина достигла 4 тыс. евро. Похожая динамика наблюдается и в отношении размера компенсации, присуждаемой за длительное неисполнение судебных решений по гражданским делам. Присуждаемая компенсация за указанный период в среднем выросла с 0,5 тыс. евро до 1,5 тыс. евро.

Наиболее часто ЕСПЧ присуждает компенсацию морального вреда, что объясняется содержанием исков российских граждан в ЕСПЧ. По российским делам суммы компенсации морального вреда варьируются от 500 до 5000 евро, что, как правило, превышает суммы, присуждаемые российскими судами. По делам, которые касаются нарушения права на справедливое судебное разбирательство в результате неисполнения решения суда государственными и муниципальными органами, наблюдается тенденция к сни-

жению компенсации. Например, она может составлять около 25 евро в случае, когда речь идет о задолженности государства в 800 рублей.

Сложившаяся ситуация наносит ущерб Российской Федерации и обуславливает дополнительные расходы федерального бюджета в связи с:

- выплатами по решениям ЕСПЧ с тенденцией увеличения их объема до 250-300 млн. рублей ежегодно;
- выплатами процентов за пользование чужими денежными средствами по искам, исполнение которых превысило процессуальные сроки;
- доначислениями на присужденные суммы ущерба индексации по уровню инфляции;
- выплатами штрафов, пеней и исполнительского сбора в порядке принудительного исполнения судебных решений.

Изменение ситуации связывается с реализацией мер по совершенствованию судопроизводства и, в частности, принятием и реализацией Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ, которым участникам гражданского, уголовного и арбитражного процесса предоставлено право на денежную компенсацию в случае чрезмерного затягивания процесса.

В течение 6 месяцев со дня вступления в силу указанного Закона лица, подавшие в ЕСПЧ жалобу на предполагаемое нарушение их права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, могут обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

С учетом недостатков действующей системы обращения взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений предусмотрена специальная процедура исполнения решений судов для этих категорий граждан и лиц, которые вновь воспользовались правом на получение компенсации. Исполнительный документ, выданный на основании судебного акта о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, направляется на исполнение судом независимо от просьбы взыскателя.

Дополнительные ежегодные бюджетные ассигнования на реализацию Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ, по предварительной оценке Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (далее - Судебный департамент), составят 655 млн. рублей, в том числе 582 млн. рублей - на возмещение вреда и 73 млн. рублей - на оплату процессуальных издержек. Кроме того, предполагается за счет штатной численности районных судов увеличить в областных и равных им судах численность судей на 1 единицу и численность секретарей судебного заседания - на 1 единицу, что не повлечет увеличения расходов бюджета.

Расчеты Судебного департамента базируются на допущении, что иски будут возникать по всем судебным разбирательствам, по которым превышен срок, установленный процессуальным законодательством, и основываются на данных судебной статистики о длительности сроков судебных разбирательств, отражающей ситуацию 2005-2009 годов, когда действовали процессуальные сроки, которые с 2010 года увеличены с принятием Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ.

Кроме этого, действующий порядок исполнения Минфином России и Федеральным казначейством исков к Российской Федерации предусматривает соблюдение судебными органами, юридическими и физическими лицами ряда процедур, которые могут оказывать сдерживающее влияние на динамику объема выплат.

Исполнение судебных актов, обращенных к казне государства, в настоящее время регулируется Бюджетным кодексом, который Федеральным законом от 27 декабря

2005 года № 97-ФЗ дополнен новой главой 24.1 - «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

При формировании данной главы решались 2 разнонаправленные задачи: установить такое правовое регулирование, которое препятствует возможности бесконтрольного обращения взыскания на средства бюджета и не ограничивать право на компенсацию вреда, причиненного незаконным судебным или внесудебным преследованием ни по объему, ни по процедуре его возмещения.

При этом имелось противоречие между задачами этих органов по экономии бюджетных средств, присущими им в силу специфики деятельности повышенными требованиями к надлежащему оформлению и процедурам прохождения документации и требованиями к системе исполнения судебных решений, согласно которым такая система не должна возлагать на гражданина как более слабую сторону излишние обременения, связанные с произвольными решениями и действиями органов исполнительной власти, а, напротив, обязана создавать процедурные условия для скорейшего определения размера причиненного вреда и его возмещения. В частности, ни в Бюджетном кодексе, ни в процессуальном законодательстве не предусмотрен порядок взаимодействия финансовых органов и судебных органов по получению последними сведений об исполнении или неисполнении финансовыми органами исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Не предусмотрено никаких прав взыскателей для использования принудительной процедуры в отношении Минфина России, Федерального казначейства и финансовых органов, за исключением специального случая неисполнения ими судебного решения в 3-месячный срок.

Одним из последствий такого положения стал высокий процент возвращаемых Федеральным казначейством и финансовыми органами исполнительных листов и прилагаемых к ним документов. Согласно письму Федерального казначейства от 10 августа 2009 года № 42-7.4-05/9.3-467 причиной является их ненадлежащее оформление. Фактически это давало возможность регулировать ежемесячные объемы выплат из федерального бюджета по соответствующим статьям бюджетной классификации.

Минфин России и Федеральное казначейство с учетом судебной практики и решения Верховного Суда от 28 декабря 2009 года № ГКПИ09-1543 о признании частично недействующим пункта 14 Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, осуществили комплекс мероприятий по совершенствованию организации исполнения судебных решений по искам к казне. Однако в силу того, что лица, по которым принято положительное судебное решение, остаются непосредственными участниками отношений, возникающих при исполнении этих решений, действующая система обращения взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений сохраняет ограничения на право исполнения судебных решений по процедуре возмещения причиненного вреда.

Другой аспект возможных потерь федерального бюджета на возмещение вреда, причиненного волокитой судебных органов, обусловлен тем, что Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ предоставляет право на денежную компенсацию в случае чрезмерного затягивания процесса в условиях, когда не устранен ряд причин процессуальных и иных нарушений судами. Реализация указанного Закона по предварительным оценкам, содержащимся в пояснительной записке к соответствующему законопроекту, может повлечь расходы, превышающие расходы на выплаты по решениям ЕСПЧ, при-



чем действовать он начал в условиях, когда внесение намеченных изменений в режим судебной системы, прежде всего, по надзорной инстанции не завершено, а ситуация с рядом иных изменений в режиме судебной системы остается неясной.

На трансформацию судов общей юрисдикции в части порядка их формирования, состава и компетенции, прежде всего, путем создания апелляционных инстанций в федеральных судах общей юрисдикции, по предварительным оценкам Судебного департамента, потребуются ассигнования из федерального бюджета в сумме 4432 млн. рублей, из них: по гражданским делам - 2050 млн. рублей, по уголовным делам - 2382 млн. рублей. Указанные расходы должны быть направлены на введение дополнительной численности судей в количестве 1765 единиц и федеральных государственных служащих в аппаратах федеральных судов общей юрисдикции в количестве 3671 единицы. В пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» вопрос о выделении средств на завершение реформирования надзорной инстанции в судах общей юрисдикции не отражен, хотя данные мероприятия предусматривалось завершить к 2012 году.

Анализ причин потерь федерального бюджета, связанных с возмещением вреда, причиненного волокитой судебных органов Российской Федерации, показывает, что в 2005-2009 годах не были в полной мере осуществлены мероприятия, устраняющие различия в темпах изменений в различных ветвях судебной власти, а также противоречия в организации деятельности органов исполнительной власти и судебной системы, ведущие к затягиванию судебных разбирательств. Длительное время рассматривались и принимались нормативные правовые акты, регулирующие сферу судопроизводства. Имела место квалификация Европейским Судом по правам человека действий Российской Федерации как нарушений, носящих «системный» характер, что влекло за собой увеличение размера выплат по судебным искам граждан и организаций, как это свидетельствует решение по делу Бурдова № 2.

Складывающаяся ситуация требует проработки вопросов финансового обеспечения мероприятий, направленных на совершенствование судебной системы Российской Федерации с учетом недостатков, имевших место в период с 2005 по 2009 год.

### **Выводы**

1. В исследуемом периоде жалобы граждан на деятельность судов в основном содержали претензии на несвоевременное рассмотрение дел, несвоевременное изготовление мотивированных решений и грубость судей. За 2005-2009 годы ВККС привлечены к дисциплинарной ответственности около 1500 судей. В отношении 300 судей досрочно прекращены полномочия. При этом 18,3 % решений в 2006 году и 21,5 % в 2009 году принимались по мотиву судебной волокиты.

2. Нарушение сроков рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел является результатом:

- непосредственных действий судей, должностных лиц судов, должностных лиц органов государственной власти и иных лиц, которые непосредственно участвуют в деле или привлекаются к нему в качестве экспертов для проведения технических и организационных работ;

- противоречий процессуального законодательства, нормативных правовых и ведомственных нормативных актов, регламентирующих действия участников подготовки судебного разбирательства, процесс рассмотрения иска и исполнения судебного решения;

- формы, режима устройства судебной системы, которые сами по себе не находятся в прямой причинно-следственной связи с отклонениями процесса рассмотрения дела, но

создают лучшие или худшие условия для работы судебных органов, что в конечном счете способствует или препятствует нарушениям и отклонениям в процессе судопроизводства.

**3.** Основными причинами обращений граждан в ЕСПЧ в части судопроизводства были: неисполнение или несвоевременное исполнение вступивших в силу судебных решений, неоправданное затягивание срока рассмотрения дел, неэффективность производства в суде надзорной инстанции в качестве средства судебной защиты.

Помимо дел, связанных с нарушениями (отклонениями), допущенными судебными и правоохранительными органами в процессе судебного разбирательства и исполнения судебных решений имеется группа решений ЕСПЧ в части права на свободу и личную неприкосновенность, права на свободу собраний и объединений, права на свободу выражения мнения и ряда других.

**4.** Формирование в российской правовой системе защиты от длительного судебного разбирательства и реальных механизмов компенсации государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки, в исследуемом периоде включало следующие мероприятия:

- усиление контроля за соблюдением процессуальных сроков рассмотрения дел и их движением, улучшение организации работы судей, сотрудников аппаратов судов, повышение их квалификации и профессионального уровня;

- реорганизация системы контроля за работой судей, в том числе путем создания института Дисциплинарного присутствия;

- противодействие затягиванию судебных процессов путем изменения порядка извещения его участников и усиления ответственности участников процесса и ФГУП «Почта России» за неблагоприятные последствия (пропуск заседания, несвоевременное извещение и т. д.);

- наделение судов правом устанавливать для экспертов и руководителей учреждений государственной судебной экспертизы срок производства судебной экспертизы и введение их ответственности за немотивированный отказ от проведения экспертизы или непредставление ее результатов в суд;

- увеличение сроков рассмотрения дел, не противоречащего требованиям о разумных сроках судебного разбирательства;

- предоставление права участникам гражданского, уголовного и арбитражного процесса на денежную компенсацию в случае чрезмерного затягивания процесса. (Справка: в исследованном периоде в Российской Федерации отсутствовала четкая система мер, направленных на возмещение гражданам и организациям потерь от неправоподобных решений и волокиты в судах, о чем было отмечено в выступлении Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 года. Порядок исполнения судебного решения о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок установлен статьей 5 Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ, вступившего в силу с 4 мая 2010 года).

Кроме этого, в исследуемом периоде была начата трансформация надзорного производства путем придания ему следующих характеристик: возможности пересмотра дела лишь при исключительных обстоятельствах, перечень которых устанавливается законом; невозможности оспорить судебные постановления на протяжении неопределенного срока; обжалования производят сами лица, участвующие в деле; существования единственного органа, пересматривающего постановления, вступившие в законную силу.

**5.** Для периода 2005-2009 годов характерен значительный разрыв между выявлением необходимости осуществления мероприятий и сроками их осуществления, в том числе:

- между постановлением Конституционного Суда от 25 января 2001 года о предоставлении права на денежную компенсацию в случае чрезмерного затягивания процесса № 1-П и принятием Федерального закона от 30 апреля 2010 № 68-ФЗ - 9 лет;

- между письмом Высшего Арбитражного Суда от 26 мая 2005 года № С8-7/уз-578, обращающим внимание на несоответствие процессуального законодательства и правил доставки судебных извещений, и принятием Федерального закона от 28 июня 2009 года № 124-ФЗ - 4 года.

В период до 2012 года предусматривается завершить внесение изменений в режим надзорного производства в системе судов общей юрисдикции, хотя необходимость этого предусматривалась еще в постановлении Совета судей Российской Федерации от 31 октября 1997 года.

Не принят закон «О ювенальных судах», что осложняет защиту или восстановление прав детей в гражданском судопроизводстве.

Не принят внесенный на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации еще в 2000 году закон «О федеральных административных судах Российской Федерации», хотя создание административного судопроизводства прямо предусмотрено в части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации в качестве самостоятельного вида. Более 3 лет находится без рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации внесенный Верховным Судом проект кодекса административного судопроизводства.

Длительное время не решается принципиальный вопрос о полномочиях судов по проверке судебных актов в надзорном порядке.

Отсутствует эффективный механизм рассмотрения в федеральных органах власти жалоб на решения подведомственных органов, а также действия должностных лиц.

6. Задержки в исполнении судебных решений во взаимосвязи с невозможностью использования прав, предоставленных статьей 1070 Гражданского кодекса о возмещении вреда, причиненного гражданину незаконными действиями суда, прежде всего, в части нарушения процессуального законодательства, повлекли за собой рост обращений российских граждан в ЕСПЧ и рост выплат по решениям этого суда.

За 2002-2009 годы выплаты по постановлениям ЕСПЧ составили: 16293,1 тыс. евро, 142,1 тыс. долл. США, 28,1 тыс. фунтов стерлингов, 9492,0 тыс. рублей и 0,6 тыс. гривен.

7. В период после 2010 года требуется завершить трансформацию судебной системы, что может повлечь дополнительные расходы федерального бюджета. Только на реализацию вступивших в силу в 2010 году и внесенных в Государственную Думу законопроектов, по предварительной оценке Судебного департамента, потребуется около 660 млн. рублей. В связи с этим требуется проработка вопросов финансового обеспечения мероприятий, направленных на совершенствование судебной системы Российской Федерации с учетом недостатков, имевших место в период 2005-2009 годов.

### **Предложения**

Направить отчет по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ потерь федерального бюджета, связанных с возмещением причиненного вреда неправосудными решениями и волокитой судебных органов Российской Федерации. Причины и обстоятельства, вынуждающие к обращению в Европейский Суд по правам человека» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. МОВЧАН**