

Учредитель и издатель
ООО Издательство «Новый индекс»

Председатель редакционного совета

Д.В. Аристов — директор
Федеральной службы судебных приставов —
главный судебный пристав РФ,
действительный государственный советник
юстиции РФ 1-го класса

Члены редакционного совета:

А.Р. Арутюнян — заместитель
главного принудительного исполнителя
Республики Армении, кандидат
юридических наук, доцент;
В.А. Гуреев — заведующий кафедрой
организации службы судебных приставов
и исполнительного производства
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста
России), доктор юридических наук,
доцент;
С.Г. Замородских — руководитель
Управления Федеральной службы
судебных приставов по Москве,
председатель Консультативного совета
руководителей территориальных органов
ФССП России — главных судебных
приставов Российской Федерации;
А.Н. Оленьчева — начальник
Правового управления Федеральной
службы судебных приставов;
Н.В. Салькова — начальник
Организационно-контрольного управления
Федеральной службы судебных приставов;
С.М. Снитко — руководитель
Управления организации и контроля
Главного управления принудительного
исполнения Министерства юстиции
Республики Беларусь;
П. Туунайнен — доктор юридических
наук, специалист в области гражданского
права (Университет Хельсинки,
Финляндия);
В.В. Ярков — заведующий кафедрой
гражданского процесса Уральской
государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор.

СОБЫТИЯ, ФАКТЫ, КОММЕНТАРИИ

ФССП России на страже
законности и правопорядка.....3

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Управление ФССП России
по Волгоградской области
С.Ю. Гусаков. Об исполнительном
(гражданском исполнительном)
праве.....6

КАФЕДРА МОЛОДОГО ЮРИСТА

Итоги конкурса научных работ,
посвященных истории образования,
развития и современной деятельности
института судебных приставов
в России и зарубежных странах
(2019 год).....16
Т.А. Микелова. Принудительное
исполнение судебных решений о защите
жилищных прав детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей.
Правотворческие способы решения
проблем, связанных с недостаточным
финансированием мероприятий
по предоставлению жилья
детям-сиротам..... 19
А.А. Воронец. Европейские стандарты
права на исполнение судебного акта:
практика Европейского суда
по правам человека. Их влияние
на национальную систему
принудительного исполнения.....31
В.А. Ващенко. Понятие конфликта
интересов. Порядок и способы
урегулирования в государственных
структурах Российской Федерации
и опыт зарубежных стран.....45

Научно-практический журнал
«ПРАКТИКА
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОИЗВОДСТВА»
№ 1' 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ
по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций
Регистрационный номер ПИ № 77-17322
от 06.02.2004

Издается при участии
Федеральной службы судебных приставов
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
Распространяется по подписке
Подписной индекс:
Агентство «Роспечать» — 84236

На журнал
можно подписаться на сайте издательства
<http://www.new-index.ru/>
(на бумажную и электронную версию)
с любого месяца на любой период

АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА:
Москва, ул. Стромынка, 18
Тел. 8(499)381-17-91
E-mail: info@info-pravo.com

Директор издательства Л.А. Овсякова
Редактор Л.А. Овсякова
Компьютерная верстка Г.М. Федотовская
Корректор Л.Е. Спирина

Подписано в печать 25.03.2019
Формат 60x90/8, объем 7 п.л., печать офсетная,
бумага офсетная, тираж 300 экз.
Отпечатано в ООО «Принт сервис групп»
Москва, ул. Фадеева, д. 9, стр. 2.
E-mail: 3565264@mail.ru

Обращение редакции

Уважаемые коллеги!

Вот уже 15 лет редакция журнала «Практика исполнительного производства» совместно с редакционным советом, представленным руководителями центрального аппарата ФССП России и учеными, занимающимися проблемами исполнительного производства, работает для вас.

Наша задача — помочь вам лучше ориентироваться в законодательстве об исполнительном производстве, которое меняется так же быстро, как меняется жизнь общества. Мы стремимся информировать вас о полезных начинаниях и положительных результатах в работе территориальных органов ФССП России, обо всех знаменательных и интересных событиях в жизни Службы, о новых мерах и положительном зарубежном опыте исполнения судебных и иных актов.

Однако без вашего активного участия в этом процессе журнал не может быть интересен. Нам нужна обратная связь. Поделитесь своим опытом работы, своими мыслями о том, как сделать действующее законодательство об исполнительном производстве более эффективным.

*Благодарим начальника отдела организации исполнительного производства **Управления ФССП России по Волгоградской области С.Ю. Гусакова** за регулярное участие в нашей работе и актуальные материалы, присланные в редакцию для этого номера.*

Надеемся на вашу поддержку в общем деле защиты прав и законных интересов российских граждан.

ФССП России на страже законности и правопорядка

14 марта 2019 года состоялось заседание коллегии Федеральной службы судебных приставов, на котором были подведены итоги работы Службы в 2018 году и поставлены задачи на 2019 год.

В заседании коллегии приняли участие помощник Президента РФ Анатолий Серышев, Уполномоченный по правам человека в РФ Татьяна Москалькова, заместитель Министра юстиции РФ Вадим Федоров, заместитель Секретаря Совета Безопасности РФ Александр Гребенкин, на-

год представил директор Федеральной службы судебных приставов Дмитрий Аристов. Он отметил положительную динамику в деятельности судебных приставов в прошлом году, а также обозначил задачи на 2019 год.

По итогам 2018 года взысканная судебными приставами-исполнителями сумма в результате интенсификации процессов принудительного исполнения возросла на 12,6 млрд руб. и превысила 676 млрд руб. В консолидированный бюджет Россий-



Слева направо: Анатолий Серышев, Дмитрий Аристов, Татьяна Москалькова

чальник Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан Максим Травников, представители судейского сообщества, федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций, руководство ФССП России и ее территориальных органов, члены Общественного совета при ФССП России.

Основной доклад об итогах работы Службы в 2018 году и задачах на текущий

году Федерации перечислено свыше 243 млрд руб., что на 28 млрд больше, чем в 2017 году. В целом на принудительное исполнение в ФССП России в 2018 году поступило более 60 млн исполнительных документов, что на 102,5 тыс. больше, чем в 2017 году. Всего на исполнении находилось 87 млн исполнительных производств, т. е. на 2,5 млн больше, чем в 2017 году.

Как и ранее, в 2018 году большое внимание уделялось исполнению социально



Директор ФССП России Д. Аристов и руководитель УФССП России по Липецкой области Г. Макаров с Кубком победителя смотра-конкурса

значимых категорий исполнительных документов, прежде всего связанных с обеспечением прав детей и восстановлением нарушенных прав трудящихся.

В рамках работы коллегии Федеральной службы судебных приставов по итогам деятельности в 2018 году традиционно были объявлены победители смотра-конкурса на звание «Лучший территориальный орган Федеральной службы судебных приставов».

Первое место по результатам работы в 2018 году, а также звание «Лучший территориальный орган Федеральной службы судебных приставов» завоевало Управление ФССП России по Липецкой области. Второе место заняло Управление ФССП России по Республике Мордовия, на третьем — Управление ФССП России по Мурманской области.

По направлению «Организация исполнительного производства» лучшим признано Управление ФССП России по Чукотскому автономному округу. На втором месте — Управление ФССП России по Липецкой области, третьего места удостоено Управление ФССП России по Республике Мордовия.

Первое место по направлению «Организация обеспечения установленного порядка деятельности судов» заняло Управ-

ление ФССП России по Владимирской области, второе место — Управление ФССП России по Республике Бурятия, на третьем месте Управление ФССП России по Липецкой области.

По направлению «Организация дознания» лидером объявлено Управление ФССП России по Чукотскому автономному округу, почетное второе место заняло Управление ФССП России по Курганской области, третий результат — у Управления ФССП России по Республике Мордовия.

Директор Федеральной службы судебных приставов Дмитрий Аристов поздравил руководителя Управления ФССП России по Липецкой области Глеба Макарова и вручил ему Кубок победителя смотра-конкурса. Лучшие территориальные органы ФССП России по направлениям деятельности получили почетные вымпелы и памятные подарки. Победители и призеры профессионального соревнования также удостоены почетных дипломов I, II и III степени.

28 февраля 2019 года в Государственном Кремлевском Дворце состоялась XI церемония вручения ежегодной общероссийской премии «Щит и роза», посвящен-

ной женщинам — лучшим сотрудницам правоохранительных органов и специальных служб России.

В этом году лауреатами премии стали две представительницы Федеральной службы судебных приставов — начальник Управления информационных технологий Наталья Звягина и судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов Восточного отдела Приморского района Управления Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу Алла Падерина.

Наталья Звягина получила награду в номинации «За верность служебному долгу». Службе в ФССП России она посвятила более 20 лет. Свою профессиональную деятельность Наталья Владимировна начала в службе судебных приставов Республики Хакасия в 1998 году. С 2009 года замещает должность начальника Управления информационных технологий ФССП России. Она внесла большой вклад в осуществление межведомственного взаимодействия ФССП России с федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами, кредитными организациями по получению информации о должнике и его имуществе в электронном виде, а также организацию взаимодействия с ФНС России и ГИБДД по получению исполнительных документов в электронном виде.

Наталья Звягина награждена медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени, медалью «За усердие» II степени, нагрудным знаком «За заслуги», неоднократно отмечена наградами Минюста России и ФССП России, удостоена звания «Почетный работник Федеральной службы судебных приставов».

Алла Падерина получила награду в номинации «За высокие спортивные достижения и повышение авторитета российского спорта». Почти 9 лет назад девушка сделала свой профессиональный выбор, став судебным приставом по ОУПДС Восточного отдела Приморского района Управления Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу. Алла Вадимовна является грамотным и инициативным сотрудником и делится своим мастерством с коллегами. Она регулярно выступает в качестве руководителя занятий по тактико-специальной, физической и огневой подготовке, участвует в проведении

комплексных зачетов для работников Службы на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия.



Наталья Звягина (слева) и Алла Падерина

Алла Падерина является мастером спорта международного класса по дзю-джитсу, заслуженным мастером спорта, многократным победителем чемпионатов мира, Европы, России. Она отмечена Почетными грамотами ФССП России и Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ.

В торжественной церемонии награждения лауреатов премии приняли участие руководители министерств и ведомств, известные политики, спортсмены и видные общественные деятели. От имени ФССП России лауреатов премии поздравил заместитель главного судебного пристава Российской Федерации Сергей Белоусов.

Для гостей мероприятия был организован благотворительный концерт с участием звезд отечественной эстрады.

*По материалам
пресс-службы ФССП России*

Управление ФССП России по Волгоградской области

С.Ю. ГУСАКОВ,
начальник отдела организации исполнительного производства
Управления ФССП России по Волгоградской области

Об исполнительном (гражданском исполнительном) праве

Все чаще на страницах периодических печатных изданий при обсуждении практических вопросов исполнения исполнительных документов поднимается вопрос о роли и месте исполнительного производства в системе российского права.

Многогранность общественных явлений, процесс течения которых может охватывать и отношения по принудительной реализации субъективных прав управомоченного лица, определяет необходимость систематизации набора средств и методов, при помощи которых такая принудительная реализация будет проходить наиболее эффективно.

Вместе с тем широта общественных отношений, в ходе которых может возникнуть необходимость применения мер государственного принуждения, неодинаковость подходов как к методам реализации принуждения, так и к субъектам, уполномоченным принимать подобные меры, ставит вопрос о самостоятельности подобного процесса в системе правового регулирования.

Вопрос об отраслевой принадлежности процесса исполнения исполнительного документа носит в том числе и практический характер, обостряясь еще и тем, что форму его выражения в нормативных актах в настоящее время нельзя признать удовлетворительной.

Несмотря на наличие специального законодательного акта, посвященного именно этому вопросу — Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве) — нормы,

касающиеся исполнения исполнительных документов, рассредоточены в многочисленных правовых актах как процессуального, так и материального права. При этом зачастую эти нормы не согласованы между собой, а вопрос о приоритете того или иного нормативного акта не так однозначен именно по причине отраслевой принадлежности норм права.

В связи с этим представляется необходимым предпринять попытку разобраться в том, можно ли на сегодняшний день говорить о наличии сформированной самостоятельной отрасли исполнительного (гражданского исполнительного) права (далее также — исполнительное право).

I. Предмет правового регулирования. Как известно из общей теории права, отрасль права — это систематизированная совокупность основных норм, образующих самостоятельную часть системы права, которые регулируют качественно своеобразный вид общественных отношений своим специфическим методом.

Критериями деления права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования¹.

Под предметом правового регулирования понимается качественно однородная группа общественных отношений, регулируемая нормами данной отрасли права².

Таким образом, для того чтобы сформировать отрасль права, нормы должны регулировать однородные, схожие по своему составу и структуре отношения, и потому иметь неразрывную взаимосвязь и взаимообуславливаемость между собой на

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Абдулаев М.И. Теория государства и права: учеб. М.: Магистр-Пресс, 2004.

всем протяжении движения регулируемого общественного отношения.

Чтобы выявить наличие таковых общественных отношений в предмете правового регулирования исполнительного права, обратимся к тому, как сторонники самостоятельности данной отрасли определяют предмет его регулирования.

В научной литературе вопрос о месте и роли норм исполнительного производства впервые был поставлен М.К. Юковым. Он высказал мнение, что именно специфическая группа общественных отношений, которую призваны регулировать нормы исполнительного производства, дает основание говорить об исполнительном законодательстве как о комплексной отрасли¹.

В подтверждение того, что совокупность норм, регулирующих исполнительное производство, образует самостоятельную отрасль права, в научной литературе приводятся различные аргументы. Так, некоторые авторы отмечают, что данная отрасль права регулирует деятельность особых субъектов, состав и функции которых отличны от субъектов гражданского и арбитражного процессуального права².

Современные сторонники самостоятельности исполнительного права приводят критерии определения предмета его правового регулирования.

К.А. Малюшин, например, указывает, что исполнительное право является комплексной отраслью (гражданское исполнительное право), поскольку, с одной стороны, регулирует деятельность суда по вопросам, отнесенным законодателем к его подведомственности, а с другой — исполнение судебных и иных юрисдикционных актов, предусмотренных законом. Это — правоприменительная деятельность, осу-

ществляемая особым субъектом исполнительного производства — судебным приставом-исполнителем, являющимся должностным лицом органа исполнительной власти³.

Д.Х. Валеев в результате проведенного исследования приходит к выводу о том, что «исполнительное производство — это процессуальная отрасль права, предмет правового регулирования которой составляют процессуальные отношения, складывающиеся по поводу принудительно-исполнительной деятельности судебного пристава-исполнителя, облеченные в особую процессуальную форму...»; при этом «в процессуальных отношениях, возникающих в исполнительном производстве, всегда только два субъекта, один из которых судебный пристав-исполнитель»⁴.

В.А. Гуреев определяет предмет исполнительного права как упорядоченную совокупность (систему) общественных отношений процессуального характера (процессуальных правоотношений), складывающихся по поводу принудительно-исполнительной деятельности судебного пристава-исполнителя в рамках исполнительного производства⁵.

Аналогичным образом определяет предмет правового регулирования исполнительного права Ю.А. Свиринов⁶ и другие ученые.

Анализ приведенных определений позволяет сделать вывод о том, что главными критериями, которыми очерчивается круг общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования данной отрасли права, являются отношения, которые одновременно соответствуют следующим признакам:

— носят процессуальный характер;

¹ Юков М.К. Самостоятельность норм, регулирующих исполнительное производство // Проблемы совершенствования Гражданского процессуального кодекса РСФСР: Научные труды. Вып. 40. Свердловск, 1975. С. 93—96.

² Валеев Д.Х. Процессуальное положение лиц, участвующих в исполнительном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1999; Викут М.А. Участники исполнительного производства // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития: межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2000. С. 506—518; Исаенкова О.В. Исполнительное производство в Российской Федерации: особенности становления и перспективы развития. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 158—171.

³ Малюшин К.А. Принципы гражданского исполнительного права: проблемы понятия и системы / науч. ред. В.В. Ярков. Серия «Гражданский и арбитражный процесс: новые имена & новые идеи». Кн. 3. М.: Инфотропик Медиа, 2011.

⁴ Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы / Д.Х. Валеев, М.Р. Загидуллин, Е.К. Костюшин и др.; под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Чельшева. М.: Статут, 2007.

⁵ Гуреев В.А., Гуцин В.В. Исполнительное производство: учеб. 4-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2014.

⁶ Свиринов Ю.А. Исполнительное производство и трансгрессия исполнительного права: моногр. М.: Оверлей, Астра Полиграфия, 2009.

— возникают по поводу принудительного исполнения актов судов и иных юрисдикционных органов;

— одним из обязательных участников данных отношений является орган принудительного исполнения — ФССП России в лице судебного пристава-исполнителя.

Попробуем взглянуть на то, как указанные критерии проявляются на протяжении всей деятельности и, соответственно, на протяжении каждого из возможных этапов общественных отношений по поводу исполнения судебных актов или актов несудебных органов.

Если с критерием о том, что данные общественные отношения носят процессуальный характер, можно согласиться (однако сам по себе данный критерий не позволяет говорить о наличии самостоятельной отрасли права), то последние два существенно ограничивают круг тех общественных отношений, которые могут возникать по поводу исполнения исполнительных документов в принципе. И в этой связи возникает вопрос: куда, к какой отрасли права следует относить общественные отношения по поводу исполнения исполнительных документов, не вписывающиеся в обозначенные границы.

Если мы говорим о том, что в предмет правового регулирования исполнительного (гражданского исполнительного) права входят только общественные отношения по поводу принудительного исполнения исполнительных документов, то автоматически из него выпадает целая группа норм, не связанных с таковым.

Во-первых, это нормы, регулирующие отношения по поводу добровольного исполнения исполнительного документа — добровольного в смысле исполнения исполнительного документа должником до момента его предъявления в ФССП России. Судебный акт, как и иной исполнительный документ, может быть исполнен должником и без участия судебного пристава-исполнителя, равно как и иных лиц, добровольно. При этом во многих кодифицированных актах, содержащих нормы процессуальных отраслей права, имеются предписания, касающиеся правового регулирования именно такого добровольного исполнения.

Например, ст. 32.2 КоАП РФ предусматривает общие сроки для добровольной оплаты штрафа (ч. 1), специальные сроки

для отдельных категорий правонарушителей (части 1.1, 1.2, 1.4), благоприятные правовые последствия при оплате штрафа, назначенного за правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ в 20-дневный срок (ч. 1.3), способы добровольной оплаты (ч. 3), последствия неуплаты штрафа в добровольный срок (ч. 5).

Нормы ст. 31 Уголовно-исполнительного кодекса РФ также содержат положения, регулирующие общественные отношения по поводу сроков добровольной оплаты штрафа, назначенного за совершенное преступление. Данное действие может быть совершено и без возбуждения исполнительного производства и участия судебного пристава-исполнителя; срок для добровольного исполнения в данном случае может течь без возбуждения исполнительного производства.

К какой отрасли права следует относить указанные отношения? Входят ли они в предмет правового регулирования исполнительного права?

Во-вторых, нормы, регулирующие отношения по поводу недобровольного исполнения исполнительного документа, при котором принудительное исполнение в смысле применения судебным приставом-исполнителем мер принудительного исполнения (ст. 68 Закона об исполнительном производстве) не осуществляется.

В данном случае речь идет о совершении действий по взысканию денежных средств со стороны юридических лиц, осуществляющих возврат просроченной задолженности.

В 2016 году по вопросу осуществления такой деятельности был принят специальный нормативный акт — Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”». Он предоставляет юридическим лицам, осуществляющим возврат просроченной задолженности, определенный перечень мер воздействия на должника, которые, в свою очередь, не являются мерами принудительного исполнения (глава 2 Закона об исполнительном производстве).

В то же время реализация данных мер, не являющихся принудительными, имеет

определенный процедурный характер и направлена именно на исполнение исполнительного документа, при этом на исполнение не добровольное, но и не принудительное в смысле положений Закона об исполнительном производстве.

Однако следует признать, что указанные мероприятия, проводимые юридическими лицами, осуществляющими возврат просроченной задолженности, охватываются понятием «исполнение исполнительного документа» и имеют итоговую цель, тождественную цели деятельности государственного органа принудительного исполнения (ФССП России).

Вместе с тем круг общественных отношений, которые возникают при исполнении исполнительного документа с участием юридических лиц, осуществляющих возврат просроченной задолженности, отличается от тех отношений, которые возникают непосредственно в рамках исполнительного производства, как по составу участников, так и по набору методов воздействия на должника.

По поводу последнего критерия — о том, что участником правоотношений, регулируемых нормами исполнительного права, является судебный пристав-исполнитель — необходимо заметить следующее. Далеко не всегда недобровольное исполнение требований, содержащихся в исполнительных документах, осуществляется с участием судебного пристава-исполнителя. Множество исполнительных документов либо в силу особенностей качеств должника, либо в силу специфики распределения функций между федеральными органами исполнительной власти исполняется без участия должностных лиц Федеральной службы судебных приставов.

Примером первой разновидности исполнительных документов являются документы о взыскании денежных средств с публично-правовых образований. Исполнительные документы в отношении таких должников как по форме, так и по итоговой цели, для достижения которой они выдаются, тождественны тем документам, которые исполняются судебными приставами-исполнителями. Однако в силу специфических качеств обязанного субъекта-должника их исполнение осуществляется без участия судебного пристава-исполнителя соответствующим финансовым органом (ст. 1 Закона об исполнительном

производстве, глава 24.1 Бюджетного кодекса РФ). Меры принудительного исполнения в том смысле, который им придается положениями ст. 68 Закона об исполнительном производстве, в таких правоотношениях также не применяются.

Примером второй разновидности являются следующие исполнительные документы:

- о конфискации оружия и боевых припасов (исполняются органами Росгвардии (ч. 1 ст. 32.4 КоАП РФ));

- о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 14.10 или главой 16 КоАП РФ (исполняются таможенным органом (ч. 2 ст. 32.4 КоАП РФ));

- о лишении права управления транспортным средством (исполняются должностными лицами органов внутренних дел (ч. 1 ст. 32.5 КоАП РФ)).

- многие другие документы, которые по форме и виду, определяемым ст. 12 Закона об исполнительном производстве, могут быть отнесены к исполнительным, но исполнению судебным приставом-исполнителем не подлежат.

Перечисленные документы как по форме, так и по итоговой цели ничем не отличаются от иных исполнительных документов, однако правоотношения по поводу их исполнения протекают без какого-либо участия судебного пристава-исполнителя и без применения мер принудительного исполнения.

Относятся ли указанные правоотношения, которые хотя и являются отношениями по поводу недобровольного исполнения исполнительного документа, но протекают без участия судебного пристава-исполнителя и без применения мер принудительного исполнения, к предмету исполнительного права?

Если исходить из критериев приведенных выше определений предмета указанной отрасли права, на данный вопрос следует ответить отрицательно.

Но в этом случае не ясно, к предмету какой отрасли права следует относить эти правоотношения? И в чем тогда принципиальное различие между недобровольным исполнением исполнительных документов, осуществляемым ФССП России, и недобровольным исполнением исполнительных

документов, осуществляемым иными органами государственной власти? Ведь итоговая цель у них единая.

Далее. Даже в рамках правоотношений по исполнению исполнительных документов, урегулированных нормами законодательства об исполнительном производстве, имеются такие, в которых осуществляется недобровольное исполнение, но судебный пристав-исполнитель в них также не участвует.

Речь идет о тех случаях, когда взыскатель предъявляет исполнительный документ для исполнения в кредитную организацию, в которой открыт счет должнику, работодателю или иным лицам, выплачивающим должнику доход или эмитенту либо профессиональному участнику рынка ценных бумаг (статьи 8, 8.1, 9 Закона об исполнительном производстве).

В этих правоотношениях судебный пристав-исполнитель или иные должностные лица органов государственного принуждения не участвуют, следовательно, отсутствует и элемент принудительности в том смысле, что меры принудительного исполнения, которые уполномочен принимать только судебный пристав-исполнитель в рамках возбужденного исполнительного производства (ст. 68 Закона об исполнительном производстве), не принимаются.

Выходит, что и эти правоотношения не должны входить в предмет исполнительного права?

Дальше — больше. Если рассматривать общественные отношения по поводу принудительного исполнения исполнительных документов с участием судебных приставов-исполнителей в качестве предмета правового регулирования исполнительного права, то даже в рамках данных границ остаются области, возможность отнесения которых к рассматриваемой отрасли права весьма спорна.

Речь идет прежде всего об исполнении судебным приставом-исполнителем наказаний, назначаемых по приговору суда за совершенные преступления.

В настоящее время к таковым относиться уголовный штраф (ст. 46 УК РФ), косвенно — судебный штраф, назначенный в качестве меры уголовно-правового

характера (глава 15.2 УК РФ, ст. 103.1 Закона об исполнительном производстве). Затруднение здесь возникает в связи с тем, что и уголовно-исполнительное право признается самостоятельной отраслью. При этом в предмет правового регулирования указанной отрасли включены общественные отношения, возникающие по поводу и в связи с исполнением и отбыванием уголовных наказаний¹, а институт исполнения уголовного наказания в виде штрафа включен в состав отрасли уголовно-исполнительного права и рассматривается как его неотъемлемая часть.

Исходя из этого одни и те же общественные отношения должны рассматриваться как предмет правового регулирования разных отраслей права: как исполнительного, так и уголовно-исполнительного, что в принципе невозможно. Тогда грань между отраслями права полностью стирается.

Как быть в таком случае с указанными правоотношениями по поводу исполнения уголовного наказания? Следует ли их рассматривать как предмет правового регулирования уголовно-исполнительного права, или же их необходимо отнести к исполнительному праву?

Таким образом, общественные отношения, возникающие по поводу исполнения исполнительных документов как таковых, гораздо шире того круга, который очерчивается рассмотренными выше определениями предмета правового регулирования сторонниками самостоятельности исполнительного (гражданского исполнительного) права. Они включают в себя общественные отношения по поводу:

- добровольного исполнения исполнительного документа;
- недобровольного исполнения исполнительного документа с участием юридических лиц, осуществляющих возврат просроченной задолженности;
- принудительного исполнения исполнительного документа с участием органа государственного принуждения — ФССП России;
- недобровольного исполнения исполнительного документа с участием иных органов государственной власти, без участия ФССП России.

¹ Уголовно-исполнительное право России: учеб. / Алешина А.П., Анисимков В.М., Желокhov Н.В. и др.; под ред. П.Е. Конегера, М.С. Рыбака. Саратов: АйПиЭр-Медиа, 2010. 624 с.

При этом каждый из указанных сегментов отношений хотя и объединен единой итоговой целью, а именно: целью исполнения исполнительного документа, все же представляет собой весьма разнородный набор взаимосвязей как по составу участников, так и по набору форм воздействия.

В связи с этим вряд ли можно говорить о наличии некоего единого предмета, определяющего отрасль права (по крайней мере четко сформировавшегося на сегодняшний день).

Вместе с тем, если такой предмет и выделять, то представляется, что рассматривать его необходимо всеобъемлюще, т. е. как исполнение исполнительного документа в целом, а не только как узкий сегмент отношений, обязательным участником которых является судебный пристав-исполнитель.

Однако в таком случае переосмыслению и систематизации подлежит весь нормативный материал, относящийся к вопросу исполнения судебных актов и актов иных юрисдикционных органов.

II. Метод правового регулирования. Если предмет правового регулирования каждой отрасли права указывает нам на то, какие общественные отношения регулируются нормами данной отрасли, то метод правового регулирования показывает, как регулируются эти отношения, какими приемами и средствами.

Метод есть осознание формы внутреннего самодвижения ее содержания¹. Явлению, с одной стороны — уникальному, а с другой — находящемуся в неразрывной связи со всей объективной реальностью и обуславливаемому этой реальностью, присущи внутренние законы самодвижения, благодаря которым оно протекает в действительности.

Для уяснения метода исполнительного права следует также обратиться к сторонникам самостоятельности данной отрасли.

В.А. Гуреев В.А. и В.В. Гуцин, определяя метод исполнительного права, указы-

вают, что он может быть охарактеризован в качестве комплексного (сложного) метода правового регулирования, сочетающего в себе черты как императивности, так и диспозитивности². При этом выбор того или иного подхода зависит от субъектного состава правоотношений.

Д.Х. Валеев в своем исследовании также указывает, что метод правового регулирования отношений, возникающих в исполнительном производстве, характеризуется сочетанием императивности и диспозитивности³. При этом преобладание того или иного начала зависит как от стадии исполнения исполнительного документа, так и от круга лиц, участвующих в исполнении на соответствующей стадии.

Подобным же образом метод исполнительного права определяют О.В. Исаенкова⁴, Ю.А. Свириной⁵ и другие ученые.

Действительно, если рассматривать возможные варианты протекания процесса исполнения исполнительного документа как такового, в зависимости от определенным образом сгруппированных общественных отношений по стадиям, о которых было сказано выше (добровольное исполнение; недобровольное исполнение без участия судебного пристава-исполнителя; принудительное исполнение и т. д.), то можно увидеть, что на соответствующем этапе элемент императивности или диспозитивности проявляет себя неодинаково. И в этом плане какого-то единства в методе правового регулирования тех общественных отношений, которые могут складываться, еще меньше, чем в предмете.

Если же сконцентрироваться в более узких границах предмета правового регулирования, определяемого сторонниками самостоятельности исполнительного права, то можно заметить, что в таком случае метод правового регулирования ничем не отличается от метода, используемого в процессуальном праве, регулирующем деятельность суда и участников судебного процесса, например, в гражданском процессуальном праве.

¹ Гегель. Наука логики: в 3 т. Т. 1. М.: Мысль, 1970. С. 107.

² Гуреев В.А., Гуцин В.В. Указ. раб.

³ Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы / Валеев Д.Х., Загидуллин М.Р., Костюшин Е.К. и др.; под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Чельшева. М.: Статут, 2007.

⁴ Исаенкова О.В., Балашов А.Н., Балашова И.Н. Исполнительное производство в Российской Федерации: курс лекций: учеб. пособие для вузов / под ред. О.В. Исаенковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008.

⁵ Свириной Ю.А. Указ. раб.

В этом случае отличия исполнительного права от иных отраслей процессуального права еще менее заметны.

Кроме того, сочетание императивного и диспозитивного начал в регулировании общественных отношений характерно для многих отраслей права. Поэтому простого указания на наличие того и другого моментов становится явно недостаточно для приданию методу исполнительного права своеобразной уникальности.

Вместе с тем следует признать, что отраслевой метод правового регулирования служит дополнительным юридическим критерием разграничения норм права на отрасли и является производным от предмета отрасли. В связи с этим было бы неверно ожидать, что в регулировании правоотношений по поводу исполнения исполнительных документов будет использоваться одно единственное начало (императивное либо диспозитивное).

Как и в любой отрасли права, регулирование отношений по поводу исполнения исполнительных документов осуществляется с применением как императивных, так и диспозитивных начал в зависимости от того, на каком этапе развития находятся данные отношения.

Следовательно, поиск какого-то самостоятельного метода правового регулирования, имманентно присущего исключительно исполнительному (гражданскому исполнительному) праву, приводит к осознанию того, что такового не существует. Скорее набор инструментов и возможных форм поведения органа, выдавшего исполнительный документ, и сторон исполнительного производства производны от процесса, результатом которого является исполнительный документ.

III. Форма выражения норм права. Не добавляют единства и согласованности и форма выражения норм права, регулирующих отношения по поводу исполнения исполнительных документов, а также толкование данных норм высшими судебными органами.

Может показаться, что форма не является существенным моментом в определении содержания норм права, составляющих определенную отрасль; что отрасль

права и отрасль законодательства могут не совпадать между собой, и это, в свою очередь, не меняет самостоятельность отрасли права. Однако с точки зрения философии как науки об общих (т. е. присущих всем явлениям, в том числе и праву как общественному явлению) законах природы, общества и мышления, форма и содержание неразрывны и взаимообуславливаемы.

Материя должна принять форму, а форма должна материализоваться, сообщить себе в материи тождество с собой. Поэтому форма определяет материю, а материя определяется формой¹.

Отрасль законодательства как форма выражения права и отрасль права как содержание формального законодательства взаимообуславливают друг друга и непосредственным образом друг на друга влияют. Кроме того, если именно «форма просуществовала в течение известного времени, она упрочивается как обычай и традиция и, наконец, санкционируется как положительный закон»².

В рассматриваемом случае именно форма проявления норм права говорит не в пользу самостоятельности исполнительного производства как отрасли права, и проявляется это в следующем.

1. Наряду с Законом об исполнительном производстве, регулирующем собственно порядок принудительного исполнения, нормы об исполнении исполнительных документов разбросаны по многочисленным правовым актам.

Практически во всех случаях акты, содержащие нормы процессуального права, являющиеся, в свою очередь, самостоятельными отраслями, содержат положения об исполнении (в том числе принудительном исполнении) состоявшегося правоприменительного акта. При этом в ряде случаев нормы законодательства рассматривают исполнение итогового правоприменительного акта в качестве неотъемлемой части соответствующего процесса.

Так, ч. 3 ст. 1 Гражданского процессуального кодекса РФ прямо указывает на то, что в понятие «гражданское судопроизводство» включаются не только деятельность суда и участников судебного процесса по разрешению спора, но и исполне-

¹ Гегель. Указ. раб. С. 79.

² Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. III, с. 356—357.

ние судебных постановлений (судебных приказов, решений суда, определений суда, постановлений президиума суда надзорной инстанции). Аналогичные положения содержатся в ч. 4 ст. 3 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Пункт 4 ст. 6 Кодекса административного судопроизводства РФ указывает, что один из принципов административного судопроизводства — исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок. Верховный Суд РФ в своих итоговых актах многократно подчеркивал, что исполнение судебного акта является не чем-то самостоятельным, а завершением судебного процесса.

Так, в постановлении от 24.10.2016 № 51-АД16-2 Верховный Суд РФ прямо указывает, что «исполнение судебных постановлений по гражданским делам является последней стадией судопроизводства, которой завершается процесс судебного разбирательства».

В пункте 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» с учетом положений п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод разъяснено, что исполнение судебного решения рассматривается как составляющая судебного разбирательства.

Аналогичная позиция последовательно прослеживается и в постановлениях Конституционного Суда РФ¹, а также в актах ЕСПЧ².

Из этого можно сделать вывод, что если исполнение итогового правоприменительного акта является неотъемлемой частью самого судебного разбирательства, то на эту стадию распространяются все общие нормы и принципы, относящиеся к соответствующей отрасли права; следовательно, и метод правового регулирования, используемый как на стадии судебного

разбирательства, так и на стадии исполнения судебного акта, един.

Таким образом, в своем формальном выражении нормы права, а также их легальное толкование судебными органами прямо указывают на производность исполнения исполнительного документа от судебного процесса, на его несамостоятельность.

2. Как уже отмечалось, нормы права, регулирующие процесс принудительного исполнения исполнительных документов, рассредоточены по разным нормативным актам и зачастую не согласованы между собой не только по форме выражения, но и по содержанию (причем по принципиальным моментам). При этом положения коллизионных норм указанных актов, в которых присутствуют нормы, касающиеся вопросов принудительного исполнения, по-своему разрешают имеющиеся противоречия.

Например, одно из условий, при котором исполнительный документ может быть принудительно исполнен, — соблюдение сроков предъявления его к исполнению. Нарушение указанных сроков является основанием для отказа в возбуждении исполнительного производства.

Вместе с тем пропущенный по уважительной причине срок предъявления исполнительного документа может быть восстановлен судом. При этом возможность восстановления указанного срока касается только таких видов исполнительных документов, как судебный приказ и исполнительный лист. Положения ч. 2 ст. 23 Закона об исполнительном производстве прямо предусматривают, что пропущенные сроки предъявления к исполнению иных исполнительных документов восстановлению не подлежат. В то же время ст. 389 Трудового кодекса РФ предусматривает, что в случае пропуска срока предъявления к принудительному исполнению удостоверения комиссии по трудовым спорам по уважительным причинам комиссия по тру-

¹ См., например: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., например, постановления ЕСПЧ от 19.03.1997 по делу «Хорнсби против Греции», от 07.05.2000 по делу «Бурдов против России» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

довым спорам, выдавая удостоверение, может восстановить этот срок.

С одной стороны, специальный закон — Закон об исполнительном производстве — прямо запрещает возможность восстановления сроков по таким видам исполнительных документов, но с другой стороны ТК РФ — нормативный акт, в сферу регулирования которого не входят отношения по принудительному исполнению исполнительных документов, — такую возможность допускает.

Какая норма в этом случае должна иметь приоритет? Попробуем обратиться для этого к коллизионным нормам обоих правовых актов.

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона об исполнительном производстве нормы федеральных законов, регулирующие условия принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц (а соблюдение срока предъявления исполнительного документа к исполнению является одним из условий принудительного исполнения) должны соответствовать указанному закону. В то же время ст. 5 ТК РФ предусматривает, что в случае противоречий между ТК РФ и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется ТК РФ.

Таким образом, если мы относим положения о соблюдении и возможности восстановления срока предъявления исполнительного документа к исполнению к сфере исполнительного производства (что вполне логично, поскольку они (эти положения) касаются не только удостоверений комиссии по трудовым спорам, но и любых иных исполнительных документов), то приоритет должны иметь нормы Закона об исполнительном производстве.

Если же эти отношения, касающиеся конкретно удостоверений комиссии по трудовым спорам, относить к сфере трудовых правоотношений, то одновременно мы приходим к двум выводам:

— частному — о том, что положения ТК РФ по вопросу о возможности восстановления срока предъявления исполнительного документа имеют приоритет перед нормами Закона об исполнительном производстве, и, следовательно,

— общему — к признанию того, что общие нормы специального закона о восстановлении срока предъявления исполнительного документа как такового (Закона

об исполнительном производстве) не имеют никакого самостоятельного значения перед специальным отраслевым регулированием. Значит, подобные положения, принятые (или которые могут быть приняты в будущем) по поводу иных видов исполнительных документов в специальном отраслевом нормативном акте (например, в НК РФ, КоАП РФ и любом другом), будут иметь приоритет перед Законом об исполнительном производстве. А это, в свою очередь, приводит к выводу о том, что вопросы исполнения конкретного вида исполнительного документа относятся к специальному отраслевому регулированию каждой конкретной отрасли права, регламентирующей соответствующие отношения, и является стадией соответствующего процесса, входящего в эту отрасль права.

Проиллюстрированное противоречие в вопросе о возможности восстановления пропущенного срока предъявления исполнительного документа не является единственным в своем роде. Подобных противоречий между специальным правовым регулированием, установленным Законом об исполнительном производстве, и отраслевыми нормативными актами, огромное множество, и часто они разрешаются не в пользу специального правового регулирования.

3. Положения, касающиеся принудительного исполнения исполнительных документов, содержатся в отдельных кодифицированных актах в качестве сегментов правового регулирования институтов самостоятельных отраслей права.

Речь идет, как отмечалось выше, об исполнении штрафа, назначенного в качестве уголовного наказания. Положения, касающиеся его исполнения, содержатся как в ст. 103 Закона об исполнительном производстве, так и в главе 5 УИК РФ. При этом уголовно-исполнительное право также рассматривается как самостоятельная отрасль права, а исполнение наказания в виде штрафа является одним из институтов, входящих как в отрасль уголовно-исполнительного права, так и в отрасль указанного законодательства.

Анализ формы проявления норм, касающихся исполнения исполнительных документов, приводит к следующему выводу.

Форма, в которой проявляются нормативные положения, регулирующие право-

отношения по поводу исполнения исполнительных документов, говорит о том, что данный этап (этап исполнения) является завершающей процедурой соответствующего процесса правоприменения и не рассматривается в качестве некоей самостоятельной группы норм, образующих отдельную отрасль права.

Снять проблему надлежащего оформления законодательства об исполнительном производстве помогла бы его кодификация. Однако она, как представляется, должна сопровождаться не просто сведением воедино имеющегося нормативного материала, но и

— четким разграничением предметов ведения между имеющимися отраслями законодательства;

— разрешением в процессуальных кодексах вопроса о том, является ли исполнение итогового правоприменительного акта стадией соответствующего процесса суда, или самостоятельным процессом;

— исключением из правовых актов, содержащих нормы материального права, положений, регулирующих вопросы принудительного исполнения исполнительных документов. Это касается, например, ст. 26.7 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», ч. 2 ст. 47 НК РФ, ст. 92 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, предусматривающих требования к соответствующим видам исполнительных документов, ст. 389 ТК РФ, предусматривающей возможность восстановления сроков предъявления к исполнению удостоверений, выданных комиссиями по трудовым спорам, ст. 278 ГК РФ, предусматривающей особенности обращения взыскания на земельные участки, статей 255, 278 ГК РФ, ст. 45 СК РФ, предусматривающих особенности обращения взыскания на имущество, находящееся в общей собственности, и т. д., и т. п.),

— созданием четкой структуры коллизионных норм, разрешающих противоречия между нормативными актами одного уровня.

IV. Заключение. Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время невозможно говорить о наличии сформированной полноценной самостоятельной отрасли исполнительного (гражданского исполнительного) права. Нет ни четко определенного предмета правового регулирования исполнительного права, ни имманентно присутствующего исключительно данной отрасли своеобразного метода правового регулирования, ни закрепления нормативного материала в систематизированном акте.

Многие сторонники самостоятельности исполнительного (гражданского исполнительного) права говорят о том, что оно как отрасль права в настоящее время находится в стадии становления.

Может быть с этим и следует согласиться. Но нужно понимать, что становление как философская диалектическая категория есть движение непосредственного исчезновения «бытия» в «ничто» и «ничто» в «бытие»¹, это их неразличимое единство. В становлении нераздельно присутствуют два противоположных момента — возникновение и прехождение²; само становление как их неразличимое единство определяется тем, какой из этих моментов в нем преобладает.

И в этом смысле существующее положение дел с абсолютной неопределенностью предмета регулирования исполнительного права, отсутствием единого метода регулирования, применяемого к различным общественным отношениям, входящим (или не входящим — этот вопрос, как видно из изложенного, весьма неопределен) в его предмет, беспорядочностью и противоречивостью норм законодательства как формы выражения норм права, позволяет говорить о том, что если исполнительное право как самостоятельная отрасль и находится в стадии становления, то в этом становлении преобладающую роль в настоящее время играет момент прехождения.

Представляется, что дальнейшее развитие общественных отношений по поводу исполнения исполнительных документов может и должно изменить ситуацию в данном вопросе.

¹ Гегель. Указ. раб. С. 141.

² Там же. С. 166.

**Итоги конкурса научных работ,
посвященных истории образования, развития и современной деятельности
института судебных приставов в России и зарубежных странах (2019 год)**

Номинация «История развития института судебных приставов в России»:

— 1-е место присуждено *Зарубиной Кристине Александровне*, студентке 4-го курса ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» за работу на тему «*Эволюция института судебных приставов в России и Курском крае в дореволюционный период: историко-правовой аспект*»; научный руководитель — и.о. декана юридического факультета, доцент кафедры теории и истории государства и права, кандидат исторических наук *Петрищева Наталья Сергеевна*;

— 2-е место заняла *Здобнова Алиса Павловна*, студентка 2-го курса ЧОУ ВО «Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова»; работа на тему «*Алиментные обязательства: от древности до наших дней. Современный “портрет” должника по алиментам*»; научный руководитель — доцент кафедры теории государств и права и публично-правовых дисциплин, кандидат политических наук, *Носаненко Галина Юрьевна*;

— 3-е место присуждено *Новиковой Марии Сергеевне*, студентке 2-го курса Крымского юридического института (филиала) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»; работа на тему «*Исполнительное производство по Судебнику Ивана Грозного*»; научный руководитель — заведующий кафедрой общегуманитарных и социально-экономических дисциплин, доктор исторических наук, доцент *Хаяли Рустем Изеттович*.

Номинация «Актуальные вопросы исполнительного производства»:

— 1-е место заняла *Микелова Татьяна Альбертовна*, студентка 4-го курса Юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет» с работой на тему «*Принудительное исполнение судебных решений о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Правот-*

ворческие способы решения проблем, связанных с недостаточным финансированием мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам»; научный руководитель — заведующая кафедрой правовой культуры и защиты прав человека, кандидат юридических наук, доцент *Терещенко Елена Викторовна*;

— 2-е место присуждено *Горбуновой Анне Алексеевне*, студентке 3-го курса Северо-Западного института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; работа на тему «*Принудительное исполнение судебных решений об отобрании или о передаче ребенка, порядке общения с ребенком: актуальные проблемы и пути их решения*»; научный руководитель — преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса *Афанасьева Наталья Андреевна*;

— 3-е место занял *Нафиманов Эльнуф Фахруз-оглы*, студент 1-го курса магистратуры АНО ВО «Северо-Кавказский социальный институт»; работа на тему «*Институт банкротства должников, способы преодоления правовых коллизий, возникающих при принудительном исполнении исполнительных документов при введении в отношении должника — физического лица процедуры банкротства*»; научный руководитель — декан юридического факультета, кандидат юридических наук, доцент *Петрова Ирина Владимировна*.

Номинация «Зарубежный опыт в сфере исполнительного производства»:

— 1-е место присвоено *Воронец Анастасии Алексеевне*, студентке 2-го курса юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»; работа на тему «*Европейские стандарты права на исполнение судебного акта: практика Европейского суда по правам человека. Их влияние на национальную систему принудительного исполнения*»; на-

учный руководитель — доцент кафедры гражданского права и процесса и правоохранительной деятельности, кандидат юридических наук *Федина Анжелика Сергеевна*;

— 2-е место заняла *Тростянецкая Мария Сергеевна*, студентка 4-го курса Тульского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Правовое регулирование обращения взыскания на имущество должника. Опыт иностранного государства»; научный руководитель — старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин *Макасева Ася Александровна*;

— 3-е место присуждено *Алексеевой АLINE Сергеевне*, студентке 1-го курса магистратуры ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет»; работа на тему «Признание и принудительное исполнение иностранных судебных решений. Реализация международных принципов взаимности и вежливости»; научный руководитель — и.о. заведующего кафедрой правосудия и правоохранительной деятельности, кандидат юридических наук *Аристархова Татьяна Анатольевна*.

Номинация «Дознание и административная практика в Федеральной службе судебных приставов»:

— 1-е место занял *Валов Константин Владимирович*, студент 2-го курса магистратуры ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»; работа на тему «Институт административной преюдиции в уголовном законодательстве в Российской Федерации. Проблемные вопросы применения статей 5.35.1 КоАП РФ, 157 УК РФ и пути их решения»; научный руководитель — доцент кафедры уголовного права и криминологии, кандидат юридических наук, *Цирит Ольга Александровна*;

— 2-е место присуждено *Рузаевой Дарье Вадимовне*, студентке 4-го курса Средне-Волжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Развитие института дознания в Федеральной службе судебных приставов»; научный руководитель — доцент кафедры правоохранительной деятельности и исполнительного производства, доктор философских наук *Коваль Екатерина Александровна*;

— 3-е место занял *Черный Сергей Викторович*, студент 2-го курса магистратуры Крымского юридического института (филиала) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации»; работа на тему «Основания и порядок привлечения к уголовной ответственности в связи с незаконными действиями в отношении имущества, подвергнутого описи и аресту. Проблемные вопросы применения статьи 312 УК РФ, предложения по совершенствованию данной правовой нормы»; научный руководитель — заведующий кафедрой общегуманитарных и социально-экономических дисциплин, доктор исторических наук, доцент *Хаяли Рустем Изетович*.

Номинация «Вопросы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы»:

— 1-е место заняла *Ващенко Виктория Алексеевна*, студентка 3-го курса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Понятие конфликта интересов. Порядок и способы регулирования в государственных структурах Российской Федерации и опыт зарубежных стран»; научный руководитель — доцент кафедры предпринимательского права, кандидат юридических наук *Нахова Елена Александровна*;

— 2-е место присуждено *Савельеву Владимиру Евгеньевичу*, студенту 4-го курса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Конфликт интересов в деятельности Федеральной службы судебных приставов как объект антикоррупционной политики»; научный руководитель — доцент кафедры гражданского права, кандидат юридических наук, доцент *Новиков Валерий Викторович*;

— 3-е место заняла *Вуйцик Анастасия Михайловна*, студентка 3-го курса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Профилактика коррупционных преступлений и формирование антикоррупционного сознания государственных гражданских служащих Федеральной службы судебных

приставов»; научный руководитель — доцент кафедры предпринимательского права, кандидат юридических наук *Нахова Елена Александровна*.

Номинация «Связи с общественностью в Федеральной службе судебных приставов»:

— 2-е место заняла *Овсянникова Алёна Алексеевна*, студентка 3-го курса Тульского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «SMM (Social Media Marketing) — технологии в продвижении деятельности Федеральной службы судебных приставов: проблемы и пути развития»; научный руководитель — доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, кандидат исторических наук *Голикова Светлана Николаевна*;

— 3-е место присуждено *Мурзиной Ирине Владимировне*, студентке 4-го курса Восточно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»; работа на тему «SMM (Social Media Marketing) — технологии в продвижении деятельности Федеральной службы судебных приставов: проблемы и пути развития»; научный руководитель — доцент кафедры гражданского, административного судопроизводства и обеспечения судебной деятельности, кандидат исторических наук *Тугутов Булат Анатольевич*.

Номинация «Государственная функция по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности»:

— 1-е место присуждено *Важинскому Вячеславу Олеговичу*, студенту 4-го курса Тульского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Психологическое воздействие на должника при возврате долга. Пределы допустимого»; научный руководитель — старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин *Максеева Ася Александровна*;

— 2-е место занял *Кайлакаев Давид Батаевич*, студент 4-го курса Юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказ-

ский федеральный университет» с работой на тему «Становление и развитие института коллекторской деятельности в России. Анализ причин и условий его возникновения»; научный руководитель — заведующая кафедрой правовой культуры и защиты прав человека, кандидат юридических наук, доцент *Терещенко Елена Викторовна*;

— 3-е место занял *Усов Кирилл Юрьевич*, студент 1-го курса магистратуры ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»; работа на тему «Защита прав граждан при возврате долгов: основные идеи и положения Федерального закона от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», тенденции и проблемы правоприменительной практики»; научный руководитель — старший преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса *Ходак Евгений Анатольевич*.

Номинация «Экономика»:

— 1-е место заняла *Нужных Екатерина Андреевна*, студентка 5-го курса ФГБОУ ВО «Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т.С. Мальцева» с работой на тему «Экономическое содержание и порядок администрирования доходов федерального бюджета в ходе принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц»; научный руководитель — преподаватель кафедры экономической безопасности, анализа и статистики *Сумарокова Марина Анатольевна*;

— 2-е место присуждено *Ольхе Алине Александровне*, студентке 4-го курса Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»; работа на тему «Экономическое содержание и порядок администрирования доходов федерального бюджета в ходе принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц»; научный руководитель — доцент кафедры административного и финансового права, кандидат экономических наук, доцент *Самойлова Людмила Константиновна*.

Номинация «Актуальные вопросы исполнительного производства»
(1-е место)

**Принудительное исполнение судебных решений о защите жилищных прав
детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
Правотворческие способы решения проблем, связанных с недостаточным
финансированием мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам¹**

Т.А. МИКЕЛОВА,

студентка 4-го курса Юридического института
Северо-Кавказского федерального университета

Научный руководитель:

доцент, заведующий кафедрой правовой культуры и защиты прав человека

Е.А. Терещенко

Введение

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются одной из самых социально уязвимых категорий населения не только в Российской Федерации. Лишившись семьи, родительского тепла и заботы, эти дети нуждаются в повышенной социальной защите главным образом со стороны государства. Эта обязанность проистекает из положений ст. 7 Конституции РФ, где Российская Федерация названа социальным государством, политика которого направлена, в том числе, на государственную поддержку материнства, отцовства, детства².

Проблема реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в настоящее время является едва ли не самой животрепещущей. Особенно это касается их жилищных прав.

По данным ФССП России, в 2017 году было возбуждено 32 825 исполнительных производств, связанных с предоставлением жилья детям-сиротам, а фактическим исполнением из них окончено лишь 9 270 исполнительных производств, из них только 76 было исполнено органами властей добровольном порядке³. Таким образом, 26 555 исполнительных произ-

водств этой категории остались неисполненными, что серьезно нарушает права и законные интересы детей.

Когда ребенок воспитывается в приемной семье или находится под опекой, попечительством либо в специальной организации (детский дом, дом-интернат), жилищный вопрос остро еще не стоит перед ним. Совсем иная ситуация складывается, когда этот ребенок-сирота достигает совершеннолетия и выпускается из детского дома. Не обеспеченный жильем ребенок часто теряется в незнакомой среде, в обществе, не может найти свое место в жизни, что чревато возникновением антисоциального поведения.

Разумеется, обеспечение и реализация жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеет многовекторное направление, в механизм которого включается большое количество органов государственной власти и управления. Немаловажная роль здесь отведена органам принудительного исполнения судебных актов, т. е. Федеральной службе судебных приставов. Именно на ФССП России возложены задачи по обеспечению исполнения судебных решений.

¹ Работа публикуется с сокращениями.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.

³ Ведомственная статистическая отчетность ФССП России за 2017 год. URL: <http://fssprus.ru/statistics/>

Несмотря на то, что в действующем законодательстве предусмотрена целая система мер по оказанию воздействия на должников в целях исполнения судебных актов, этих мер оказывается недостаточно. В этой связи представляется важным проанализировать систему указанных мер и выявить перспективы совершенствования правового регулирования в этой части.

На основании изложенного к решению в настоящей работе ставятся следующие задачи:

1) исследовать причины и условия проблем, возникающих при принудительном исполнении судебных актов по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилым помещением;

2) проанализировать способы решения проблем, связанных с исполнением судебных актов по защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Раздел 1. Проблемы принудительного исполнения судебных решений, связанных с жилищными правами детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: анализ причин и условий возникновения

Всякое дарованное публичной властью право становится бессмысленным положением, декларацией, если оно не реализуется либо отсутствуют условия для его реализации. Поэтому государство должно стремиться к тому, чтобы обеспечить эти условия, создать действенный механизм, при котором закрепленная в законодательстве возможность могла быть реализована.

Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилым помещением гарантированы положениями ст. 8 Федерального закона

от 12.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹ (далее — Закон № 159-ФЗ), а также рядом других нормативных актов как федерального, так и регионального уровня. Согласно ч. 9 ст. 8 Закона № 159-ФЗ право на обеспечение жильем за детьми-сиротами сохраняется и после достижения ими 23 лет, вплоть до фактического (реального) обеспечения жильем помещением. Таким образом, реализация жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа напрямую связана с реальным предоставлением жилья, а именно жилых домов или квартир.

Надо отметить, что суды в большинстве случаев удовлетворяют такие иски и обязывают соответствующие органы власти предоставить жилье, однако в резолютивной части решений судов за сиротами лишь признается право на получение жилья. Процесс реализации этих прав — задача других органов власти.

В связи с этим Э.Г. Коротаева, например, отмечает, что «даже получение на руки судебного решения по предоставлению жилья, выдача исполнительного листа и возбуждение исполнительного производства не решают жилищной проблемы данной категории лиц»². Многие исследовали, в частности Е.С. Бердникова, связывают указанную проблему с недостаточным финансированием программ обеспечения жильем детей-сирот, отсутствием в государственных и муниципальных жилищных фондах свободного жилья либо отсутствием такого финансирования вообще³.

Существует также проблема, связанная с тем, что аукционы и конкурсы, проводимые в целях закупок жилья для детей-сирот, иногда признаются несостоявшимися в связи с отсутствием заявок на участие в них. И.М. Филимонова

¹ О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федеральный закон от 12.12.1996 № 159-ФЗ (в ред. от 07.03.2018) // Российская газета. 1996. 27 дек.

² Коротаева Э.Г. Проблемы нормативно-правового регулирования предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации // Практика исполнительного производства. 2016. № 4. С. 50—64.

³ Бердникова Е.С. Исполнение решений судов по спорам о предоставлении жилья отдельным категориям детей // Актуальные проблемы исполнения судебных решений судов в интересах детей: мат-лы региональной науч.-практ. конференции (25 ноября 2011 г., г. Пермь). Пермь: ГПУ, 2012. С. 42.

отмечает, что это связано с несоответствием заявок конкурсантов требованиям аукционной документации¹. Кроме того, исследователи отмечают невозможность приобретения жилья сиротами и лицами из их числа по ценам, устанавливаемым согласно методикам определения расчетной стоимости 1 кв. метра жилых помещений².

По данным Счетной палаты РФ, фактический срок ожидания предоставления жилья для детей-сирот с момента достижения ими 18 лет составляет в среднем 5–7 лет по Российской Федерации, но бывают случаи ожидания и 10, и даже 20 лет³. Аудиторы считают, что в основном эта проблема связана с так называемой очередностью предоставления жилья.

В условиях отсутствия какого-либо законодательного порядка предоставления жилья детям-сиротам практика этой процедуры в регионах России неодинакова. Так, в Кемеровской области в первоочередном порядке жильем обеспечиваются те дети-сироты, в отношении которых имеется судебное решение⁴. Однако даже в этих списках лиц, в отношении которых имеется судебное решение, формируется определенная очередность, что, безусловно, негативно сказывается на качестве исполнения судебных решений. Аналогичный порядок использовался, на-

пример, в Саратовской области, где предоставление жилья ставилось в зависимость не только от наличия судебного решения, но и от результатов жеребьевки.

Таким образом, складывается ситуация, когда получить жилье в ряде регионов России без судебного решения практически невозможно. Но даже при наличии судебного решения очередным препятствием для его исполнения является очередность, которая по установившемуся порядку привязывается либо к году рождения ребенка-сироты, либо к дате вынесения судебного решения.

Тем не менее, наличие судебного акта о предоставлении жилья детям, оставшимся без попечения родителей, является надежной гарантией защиты прав детей-сирот на жилое помещение. Так, по данным Счетной палаты г. Томска, в 2016 году 57,4% жилья для детей-сирот было приобретено по искам, которые были предъявлены к соответствующему муниципальному образованию⁵. В Республике Татарстан эта доля составила 58,1%⁶.

Бывали случаи, когда необеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жильем обосновывалось тем, что изменилось законодательство, регулирующее предоставление такого жилья. Верховный Суд РФ, признавая эту практику недопустимой, указал, что

¹ Филимонова И.М. Проблемы, возникающие при исполнении судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам // Судебный пристав Приволжья. 2011. № 1 (9). С. 12–14.

² Шуваева Т.В. Защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, мерами прокурорского надзора // Актуальные проблемы исполнения судебных решений судов в интересах детей: мат-лы региональной науч.-практ. конференции (25 ноября 2011 г., г. Пермь). Пермь: ГПУ, 2012. С. 49.

³ Проверка законности и эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014–2015 годах и истекшем периоде 2016 года: отчет о результатах контрольного мероприятия // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2017. № 1. С. 24.

⁴ О порядке реализации отдельного государственного полномочия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: постановление Администрации Междуреченского городского округа от 17.02.2016 № 397-п. URL: <http://www.mrech.ru/goverment/dokumentatsiya/postanovleniya//n/8>

⁵ Проверка использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделенных на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных помещений в рамках Государственной программы «Детство под защитой», а также на исполнение судебных актов по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, в 2015–2016 годах: отчет Счетной палаты г. Томска о проведении контрольного мероприятия. URL: http://spgt.tomsk.ru/wp-content/uploads/2017/06/2016_okm_deti_sir.pdf

⁶ Отчет Счетной палаты Республики Татарстан о результатах аудита эффективности использования средств бюджета Республики Татарстан, выделенных в 2012–2014 годы и истекшем периоде 2015 года на реализацию мероприятий по оказанию мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. URL: http://www.sprt.ru/files/Otchet_deti-siroty_2015.pdf

«изменение формы обеспечения жильем детей-сирот и приравненных к ним лиц... само по себе не могло являться основанием для неисполнения ранее вынесенного судебного постановления и отказа в удовлетворении заявленного требования»¹. В итоге суд признал бездействие органов власти, обязав их тем самым исполнить вынесенное ранее судебное решение.

Исполнение судебных актов в этой области тесно связано и с деятельностью самих судебных приставов-исполнителей. В соответствии со ст. 105 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве) одной из принудительных мер исполнения является взыскание исполнительского сбора, налагаемого судебным приставом-исполнителем на должника после истечения срока, предусмотренного для добровольного исполнения исполнительного документа².

Разумеется, в 5-дневный срок исполнить такое судебное решение невозможно, поскольку предоставление жилья требует значительного времени и финансирования. Но здесь обнаруживается и другая проблема. Должники в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в связи с отсутствием финансирования обращаются в суд с заявлением об обжаловании постановлений судебных приставов о взыскании исполнительского сбора. Суды часто удовлетворяют подобные требования. Так, Промышленный районный суд г. Оренбурга, удовлетворяя требования Администрации Гречевского района Оренбургской области к УФССП России по Оренбургской области, указал, что вина должника отсутствует по объективным уважительным причинам, связанным с существующим

порядком предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Решение суда стало основанием, исключающим возможность исполнения соответствующего исполнительного производства³.

Аналогичную позицию занимает и Верховный Суд РФ⁴.

Наличие этих объективных причин серьезно препятствует применению мер воздействия на должника в целях исполнения судебного решения. Весь механизм принудительного исполнения, исходя из анализа законодательства об исполнительном производстве, сводится к наличию неуважительных причин неисполнения решений суда. Тем самым осуществление других принудительных мер, находящихся в арсенале судебных приставов, в том числе внесение представления о привлечении должника к административной ответственности (ст. 17.15 КоАП РФ), предупреждение и привлечение к уголовной ответственности (ст. 315 УК РФ) становится затруднительным.

Так, Медведевский районный суд (Республика Марий Эл) отменил постановление судебного пристава о привлечении к административной ответственности администрацию Краснооктябрьского городского поселения в связи с тем, что не усмотрел в ее действиях вины, так как неисполнение решения суда по предоставлению жилья детям-сиротам было вызвано отсутствием свободных жилых помещений в городе, а строительство новых жилых домов было запрещено правительством региона⁵.

Нельзя не отметить, что неисполнение судебных решений, направленных на обеспечение жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц, связано порой с пассивным поведением самих судебных приставов. В соответствии со

¹ Определение Верховного Суда РФ от 08.09.2015 по делу № 21-КГ15-3. URL: http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1374202

² Об исполнительном производстве: федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Российская газета. 2007. № 223.

³ Решение Промышленного районного суда г. Оренбурга от 30.03.2016 по делу № 2-605/2016. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/y3ayXYjnUsQJ/>

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 15.09.2015 по делу № 5-КГ15-17. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71110942/>

⁵ Решение Медведевского районного суда от 21.02.2013 по делу № 12-15/2013. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/UcCMgQaKaa14/>

ст. 12 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»¹ судебный пристав-исполнитель обязан принимать меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, т. е. использовать все возможные меры, предусмотренные законодательством.

Однако из Письма ФССП России от 25.10.2013 № 12/04-30240-АП становится очевидно, что должностные лица органов принудительного исполнения редко или вообще не принимают меры уголовно-правового воздействия на публично-правовые образования по исследуемой категории требований². В этом письме указывается, что регистрируется довольно небольшое количество сообщений о преступлениях, связанных с неисполнением судебных решений данной категории; не принимаются меры для производства процессуальных действий, а большинство начатых дел прекращается за отсутствием состава преступления. Хотя, как следует из пунктов 1 и 3 Приказа ФССП России от 11.04.2014 № 147, изучению на предмет выявления признаков преступления подлежат все исполнительные производства, по которым неисполнение судебных актов продолжается длительное время (от двух месяцев)³.

Так, исходя из статистических данных ФССП России, в первом полугодии 2018 года по ст. 315 «Неисполнение решения суда» УК РФ⁴ было зарегистрировано 6 683 сообщения о преступлении, из которых только 1 097 сообщений — на основании рапорта сотрудника ФССП России⁵. Указанное свидетельствует о том, что судебные приставы ограничиваются лишь предупреждениями должност-

ных лиц органов власти (должников), обязанных предоставить жилье лицам из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, об уголовной ответственности в устной или иной непроцессуальной форме. В итоге исполнение судебного акта затягивается на годы, а само производство по такому исполнительному документу «консервируется».

Считаем, что подобное бездействие сотрудников службы судебных приставов недопустимо. Если должнику постоянно не напоминать о его обязательствах, со временем он забудет о них вообще.

Проанализировав вышеизложенное, можно выделить следующие проблемы, возникающие в процессе принудительного исполнения судебных решений по защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- проблемы правового характера, обусловленные недостаточным объемом полномочий судебных приставов для воздействия на должника в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

- проблемы организационного характера, связанные с бездействием судебных приставов;

- проблемы материально-технического характера (отсутствие государственного финансирования должников).

Эти проблемы необходимо рассматривать и решать в комплексе: только при таком условии можно более эффективно исполнять судебные акты, защищающие жилищные права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

¹ О судебных приставах: федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Российская газета, 05.08.1997. №149.

² О применении мер уголовно-правового воздействия в отношении должностных лиц, не исполняющих решения суда о предоставлении жилья детям-сиротам: письмо ФССП России от 25.10.2013 № 12/04-30240-АП // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 12.

³ Порядок изучения в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов исполнительных производств на предмет наличия признаков преступлений и организации контроля за данным направлением деятельности: утв. приказом ФССП России от 11.04.2014 № 147 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2014. № 5.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 03.10.2018) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵ Ведомственная статистическая отчетность ФССП России за первое полугодие 2018 года. URL: <http://fssprus.ru/statistics/>

Раздел 2. Правотворческие и другие способы решения проблем, связанных с исполнением судебных актов о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилыми помещениями

Причины и условия, связанные с исполнением решений судов о предоставлении жилья детям-сиротам и лицам, приравненным к ним, как уже отмечалось, имеют в настоящее время многоаспектный, многовекторный характер. В этой связи представляется целесообразным исследовать не только правовые, но и иные возможные способы ее решения.

На наш взгляд, в первую очередь следует усовершенствовать существующий порядок государственно-правового регулирования в данной области. Из проведенного анализа обнаруживается необходимость регламентации деятельности по исполнительному производству в отношении публично-правовых образований по требованиям неимущественного характера, в том числе по защите жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа.

Во-первых, следует изменить содержание ст. 105 Закона об исполнительном производстве, регулирующей исполнительное производство по требованиям неимущественного характера. В ней подробно должны быть определены действия, которые совершаются судебным приставом, особенности применения принудительных мер, сроки исполнения по судебным решениям в отношении государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Во-вторых, необходимо детально определить систему мер принудительного исполнения, применяемых к публично-правовым образованиям. В настоящее время из всех мер принудительного воздействия на такого должника назвать можно только исполнительский сбор, административное наказание и предупреждение об уголовной ответственности. Согласно Положению о применении в отношении должников-организаций обязательных

мер по исполнительным производствам, возбужденным на основании судебных решений, содержащих требования неимущественного характера, предшествующих принятию решения о возвращении исполнительных документов без исполнения по основаниям, предусмотренным пунктами 2, 3 части 1 статьи 46 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (утв. приказом ФССП России от 09.09.2013 № 290)¹ судебный пристав-исполнитель направляет требования должнику об исполнении судебного решения с указанием конкретного срока исполнения, в случае неисполнения этих требований составляет протокол об административном правонарушении по ст. 17.15 КоАП РФ, предупреждает руководителя должника-организации об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ, за неисполнение судебного акта, а также совершает меры принудительного исполнения по взысканию административного штрафа либо исполнительского сбора.

Предлагаем кроме перечисленных мер принудительного исполнения судебных решений по делам о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при выявлении находящихся в ФССП России на исполнении требований, по которым взыскателем недвижимого имущества (квартиры, жилого дома, иного жилого помещения) выступает данный должник-организация, ввести возможность внесения в администрацию этого должника соответствующих представлений. Речь идет о выморочном имуществе, которое по причине отсутствия наследников поступает в муниципальную собственность согласно ст. 1151 ГК РФ², а также о бесхозяйном или конфискованном имуществе. В соответствии с ч. 2 ст. 1151 ГК РФ выморочное имущество в виде жилых помещений включается в состав жилищного фонда социального использования.

Если на исполнении в ФССП России отсутствуют требования, по которым взыскателем имущества является долж-

¹ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 11.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья): федеральный закон от 26.11.2011 №146-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Парламентская газета. 2001. 28 ноября.

ник-организация, можно предусмотреть право судебных приставов истребовать материалы из реестров выморочного или бесхозяйного имущества, имеющегося у должника.

Согласно правовой позиции, выраженной в Письме ФНС России от 04.12.2008 № ШС-6-3-/892¹, документ, удостоверяющий право публично-правовых образований на выморочное имущество (свидетельство о праве на наследство), выдает налоговая служба, поэтому необходимо предусмотреть право истребования судебным приставом соответствующих материалов у налоговых органов. Судебный пристав, выявив выморочное имущество и исследовав соответствующие материалы, должен будет принять решение о внесении представления в администрацию должника, в котором указать на необходимость исполнения судебного решения путем зачета такого имущества в счет исполнения по данному требованию.

Могут возникнуть определенные проблемы в реализации этого предложения², однако в целом считаем, что внесение таких представлений в органы власти будет способствовать снижению количества неисполненных судебных решений об обеспечении жилищных прав детей-сирот и лиц из их числа. Важно при этом, что для должников-организаций указанная мера принудительного исполнения не влечет значительные финансовые затраты.

В-третьих, из предыдущего предложения логично вытекает предложение о формировании особого подхода к институту отсрочки и рассрочки исполнения судебных решений, связанных с защитой жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Верховный Суд РФ в п. 25 Постановления от 17.11.2015 № 50 «О применении судами

законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», указал, что основанием для предоставления рассрочки или отсрочки исполнения является наличие «неустранимых обстоятельств», которые своим возникновением препятствуют исполнению судебного решения. По общему правилу, предусмотренному ч. 2 ст. 37 Закона об исполнительном производстве, во время предоставления рассрочки или отсрочки исполнения принудительные действия и меры принудительного исполнения не применяются.

Между тем, как отмечалось ранее, в течение этих сроков должники (органы власти) вообще не принимают никаких мер к исполнению решений суда, связанных с защитой жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц. Поэтому предлагаем внести в ст. 37 Закона об исполнительном производстве изменения, закрепив возможность судебных приставов истребовать сведения у должников (органов власти) о ходе исполнения судебного решения, по которому предоставлена отсрочка или рассрочка. Это позволит определенным образом контролировать исполнение судебного решения на стадии, когда совершение исполнительных действий не допускается, с тем чтобы отсрочка не превратилась в стремление органов власти оттянуть неисполнение решения суда. Как справедливо подчеркивалось в одном из судебных решений, предоставление отсрочки при длительном неисполнении решения суда «отдаст реальную защиту нарушенных и охраняемых законом прав взыскателя на своевременное предоставление жилья»³.

В-четвертых, следует пересмотреть подход к формированию размеров испол-

¹ О выморочном имуществе: письмо ФНС России от 04.12.2008 № ШС-6-3/892. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=84958&dst=100000001>

² Согласно действующему законодательству обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется по договорам найма специализированного жилого помещения (ч. 1 ст. 8 Закона № 159-ФЗ, ст. 100 Жилищного кодекса РФ). Таким образом, жилье предоставляется только из специализированного жилищного фонда. Введение института замены потребует времени на перевод полученного в ходе взыскания жилья в специализированный жилищный фонд; кроме того, необходимо будет проверить соответствие таких жилых помещений установленным социальным нормам.

³ Апелляционное определение Курганского областного суда от 27.07.2017 по делу № 33-2437/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/VpdYdWxs2I5w/>

нительского сбора, который является одним из серьезных инструментов воздействия на должников. Разъясняя существо исполнительского сбора, Верховный Суд РФ отмечал, что он «обладает свойствами административной штрафной санкции»¹, выступая своего рода реакцией на совершенное правонарушение в сфере исполнительного производства. Согласно ч. 3 ст. 112 Закона об исполнительном производстве размер исполнительского сбора с должника-организации составляет 55 тыс. руб.

Полагаем, такой размер имущественной ответственности должника-организации не соответствует объему требований, содержащихся в исполнительных документах. А если учесть то обстоятельство, что неисполнение судебных актов по защите жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц носит длящийся характер и исчисляется годами, такой низкий размер сбора не обеспечивает в должной мере возложенную на него карательную функцию.

Интересен в этом смысле опыт Республики Казахстан: согласно ст. 104 Закона Республики Казахстан от 02.04.2010 № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» в случае неисполнения организацией-должником требований исполнительного документа в установленный срок судебный исполнитель обращается с представлением в суд о взыскании с должника пени в размере 10 месячных расчетных показателей за каждый день просрочки².

Предлагаем предусмотреть в ч. 3.1 ст. 112 и ч. 1 ст. 105 Закона об исполнительном производстве положения о том, что в случае повторного неисполнения без уважительных причин в установленный срок судебного решения должник-организация за каждый день просрочки уплачивает пеню в процентном соотношении к размеру исполнительского сбора. На наш взгляд, серьезному реформирова-

нию должен быть подвергнут и существующий порядок, касающийся возможности обращения в суд с заявлением об изменении способа и порядка исполнения решения суда (ч. 1 ст. 37 Закона об исполнительном производстве). Исходя из содержания Методических рекомендаций ФССП России о повышении эффективности организации работы по исполнению судебных решений о предоставлении жилья от 29.09.2005 №12/1-01-2947-АГ (Не применяются с 2008 года. — Примеч. ред.), эта мера применяется только после принятия всех имеющихся мер воздействия на должника и заключается в предоставлении соразмерной денежной компенсации исходя из требуемой взыскателем жилищной площади.

Выдвигались предложения заключать мировые соглашения, по которым стоимость выбранной сиротой квартиры будет оплачиваться в течение определенного времени должник-организация.

Вполне современной кажется идея введения механизмов ипотечного кредитования в сфере обеспечения детей-сирот жильем, в которых заемщиком денежных средств будет соответствующий должник-организация.

Существующая судебная практика и практика деятельности судебных приставов свидетельствуют, что указанная мера (изменение способа и порядка исполнения) применяется не часто в основном из-за изменения профильного законодательства. Между тем следует напомнить, что в условиях тотального неисполнения судебных решений, связанных с обеспечением жильем детей-сирот и лиц, приравненных к ним, использование механизмов денежной компенсации может стать выходом из сложившейся ситуации.

Однако суды в настоящее время по-разному подходят к искам об изменении способа и порядка исполнения требований исследуемой категории. В одних решениях такие иски отклоняются на осно-

¹ О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

² Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей: закон Республики Казахстан от 02.04.2010 № 261-IV (в ред. от 12.07.2018). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30617206#pos=1504

вании того, что «отсутствует возможность использования денежных средств федерального и краевого бюджета для выплаты лицам указанной категории и приобретения ими в собственность жилого помещения, которое в силу закона предоставляется только по договору найма специализированного жилого помещения, что исключает его передачу в собственность»¹.

В других подобных решениях отмечается, что «факт длительного неисполнения решения суда не является безусловным основанием к изменению способа и порядка исполнения решения суда», что возможность исполнения решения органами власти не утрачена, а исключительные обстоятельства, свидетельствующие о невозможности исполнения судебного решения установленным способом (предоставление жилья в натуре), отсутствуют²; что предоставление денежной компенсации не гарантирует «реальное приобретение и сохранение за заявителем жилого помещения»³.

Некоторые суды, напротив, удовлетворяют иски о замене предоставления жилого помещения денежной компенсацией.

Так, признавая право детей-сирот на замену жилого помещения денежной компенсацией, Кемеровский областной суд руководствовался тем, что у муниципального образования отсутствовала возможность исполнения решения суда, информация о строящихся домах или свободных жилых помещений не была предоставлена, а конкретные сроки исполнения судебного решения не названы⁴.

Аналогичную позицию занимали и другие суды⁵.

Полагаем, что в этих обстоятельствах судебные приставы-исполнители должны принимать более активное участие в защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, добиваясь обеспечения их жилыми помещениями посредством подачи в суд представлений об изменении способов и порядка исполнения судебных актов.

Заслуживает внимания письмо Министерства образования РФ от 08.04.2014 № ВК-615/07⁶, в котором органам исполнительной власти субъектов Федерации в случае отсутствия у них свободных жилых помещений специализированного жилищного фонда рекомендуется обеспечивать временное проживание детей-сирот и лиц из их числа в жилых помещениях на период до предоставления им жилых помещений в установленном законом порядке.

В регионах были попытки реализовать эту возможность. Так, в соответствии со ст. 3 Закона Республики Татарстан «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменений в статью 8 Закона Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”»⁷, в случае отсутствия свободных жилых помещений в специализированном жилищном фонде компетентный орган обеспечивает временное проживание детей-сирот и лиц из их числа в благоустроенных

¹ Определение Приморского краевого суда от 21.09.2015 по делу № 33-8660/2015. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SODV&n=64833&dst=100031>

² Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 02.09.2015 по делу № 33-5825/2015. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SODV&n=56817&dst=100025>

³ Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 20.04.2016 по делу № 33-1867/2016. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSB&n=156417&dst=100036>

⁴ Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 09.09.2014 по делу № 33-9652/2014. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/5XHbjMJqNJVi/>

⁵ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия от 20.10.2014 по делу № 33-3943/2014. URL: <http://base.garant.ru/131000352/>

⁶ Методические рекомендации по внедрению эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: письмо Министерства образования и науки РФ от 08.04.2014 № ВК-615/07. URL: http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minobrnauki-Rossii-ot-08.04.2014-N-VK-615_07/

⁷ Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменений в статью 8 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан»: закон Республики Татарстан от 12.01.2013 № 8-ЗРТ // Республика Татарстан. 2013. № 9.

жилых помещениях. Однако в настоящее время условия, обеспечивающие временное проживание сирот, в регионе отсутствуют, поэтому данная норма считается «мертвой».

В связи с серьезными материальными затратами эта практика не получила большого распространения в субъектах Федерации. Между тем хочется отметить полезность этой меры: обеспечение временным жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, если и не решило бы жилищную проблему, но, как минимум, снизило бы ее остроту. При прочих обстоятельствах, думается, судебные приставы или суд при наличии в конкретном регионе условий для временного проживания могли бы обязывать органы власти (должников) вселять детей-сирот (взыскателей) в указанные жилые помещения на определенный срок в случаях, когда такие лица, к примеру, находятся в трудной жизненной ситуации (отсутствует возможность для найма квартиры или нет родственников, у которых сирота могла бы временно проживать, и т. п.).

Перечисленные правотворческие способы решения проблем, связанных с принудительным исполнением судебных актов по защите жилищных прав детей-сирот и приравненных к ним лиц, не являются единственными и нуждаются в дальнейшем анализе и совершенствовании. Между тем, как уже отмечалось, это многоаспектная проблема, а потому ее решение должно соотноситься с иными мерами, которые следует принимать в совокупности.

Эти меры условно можно разделить на меры неправового и организационного характера. Так, к мерам неправового характера следует отнести проведение различного рода совещаний, конференций, семинаров по вопросам совершенствования качества исполнения судебных решений по защите жилищных прав детей-си-

рот и детей, оставшихся без попечения родителей. Обмен информацией и предоставление соответствующего перечня исполнительных производств органам публичной власти было признано положительным опытом организации работы судебных приставов. В докладе ФССП России за 2016 год обращалось внимание на необходимость такого взаимодействия, проведения совещаний с привлечением широкого круга представителей органов власти (прокуратуры, правительства, руководителей регионов, депутатов, уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, представителей профильных ведомств и министерств)¹.

В письме ФССП России от 21.06.2016 подчеркивалось, что весьма продуктивным является также создание рабочих групп из представителей администраций муниципальных образований и ФССП России, в рамках которых организуется детальная конкретная работа с целью исполнения судебных решений по предоставлению жилья детям-сиротам и лицам из их числа².

Наиболее важными среди мер, направленных на исполнение судебных решений по защите жилищных прав детей-сирот, является взаимодействие территориальных органов ФССП России с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. От уровня такого взаимодействия зависит динамика исполнительного производства рассматриваемой категории дел. Такое взаимодействие может осуществляться посредством информирования регионального парламента о количестве находящихся на исполнении исполнительных производств, связанных с предоставлением жилья детям-сиротам, при формировании бюджета на текущий и будущий год, а также через обращение в контрольно-счетную палату субъекта Федерации или

¹ Доклад о работе с обращениями граждан и представителей организаций в Федеральной службе судебных приставов в первом полугодии 2016 года. URL: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/201608/obzor_og_1pol_2016_20168151850.pdf

² Об опыте взаимодействия Управления ФССП России по Кировской области с органами исполнительной власти: письмо ФССП России от 21.06.2017 № 00011/87/56853-ДА // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2017. № 8.

Счетную палату РФ с предоставлением таких сведений. Управления ФССП России должны принимать активное участие в разработке органами исполнительной и законодательной власти региональных программ в жилищной сфере. Это позволит «контролировать» деятельность органов власти (должников) в целях исполнения судебных решений, напоминать о том, что необходимо увеличить финансирование мероприятий, связанных с приобретением, строительством жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Завершая исследование, отметим, что во многом эффективность взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными образованиями обуславливается деятельностью судебных приставов на местах. Полагаем, проблема состоит не столько в недостаточном финансировании мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сколько в нежелании самих должников (органов власти) исполнять вынесенные в отношении них судебные решения.

Замечания и предложения, сделанные в данной работе, направлены на совершенствование механизма регулирования принудительного исполнения решений суда по защите жилищных прав детей-сирот. Однако смело можно утверждать, что именно от организации работы судебных приставов зависит уровень исполнения судебных решений, а вместе с ним и решение жилищной проблемы детей-сирот в России.

Заключение

В Российской Федерации создана обширная нормативная база, устанавливающая права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на обеспечение жилым помещением. Между тем существуют серьезные проблемы, связанные с принудительным исполнением судебных решений, направленных на защиту жилищных прав указанной категории лиц. Исследование нормативной базы и материалов судебной практики, практики

в деятельности органов принудительного исполнения позволило выявить множество проблем, касающихся как организационно-правовых, так и финансово-материальных условий реального исполнения решений судов по предоставлению жилья детям-сиротам и лицам из их числа.

Полагаем, в целях совершенствования правового регулирования исполнительного производства по рассматриваемой категории дел необходимо учесть следующие моменты.

Во-первых, в Законе об исполнительном производстве следует предусмотреть особый раздел, который регламентировал бы деятельность судебных приставов по исполнению требований неимущественного характера в отношении публично-правовых образований, закрепив особенности применения мер принуждения и других исполнительных действий, сроки и порядок приостановления исполнительного производства.

Во-вторых, при получении сведений о наличии у должника-организации выморочного, бесхозяйного имущества в виде жилых помещений надо закрепить обязательное внесение судебным приставом в администрацию должника в установленных законом случаях представления, в котором указывается на необходимость исполнения судебного решения путем зачета выморочного и бесхозяйного жилого имущества в счет исполнения по требованию об обеспечении прав детей-сирот на жилое помещение.

В-третьих, в ч. 2 ст. 37 Закона об исполнительном производстве установить обязанность судебного пристава истребовать у должников-организаций сведения о ходе исполнения судебного решения, по которому предоставлена отсрочка или рассрочка.

В-четвертых, в ч. 3.1 ст. 112 и ч. 1 ст. 105 Закона об исполнительном производстве необходимо предусмотреть, что в случае повторного неисполнения без наличия уважительных причин в установленный срок судебного решения должник за каждый день просрочки уплачивает пеню в процентном соотношении к размеру исполнительского сбора. Поскольку исполнение требований о предоставлении

жилья детям-сиротам носит продолжительный характер, а также принимая во внимание недостаточность государственного финансирования, считаем крайне важным в ч. 1 ст. 37 Закона об исполнительном производстве установить для судебного пристава обязанность подачи в суд представлений об изменении способов и порядка исполнения судебных решений в отношении тех органов власти, которые не исполняют судебные решения, связанные с обеспечением жильем детей-сирот.

С целью решения проблем исполнения решений судов по защите жилищных прав детей-сирот и других лиц данной категории ФССП России необходимо на регулярной основе проводить совещания, семинары, конференции, практикумы, на площадках которых должны происходить обмен мнениями, знакомство с опытом применения законодательства в других субъектах Российской Федерации. Судебные приставы должны стать более ак-

тивными участниками исполнения решений судов в сфере обеспечения жильем сирот, используя все существующие меры: внесение должнику представлений, предписаний, разъяснение последствий неисполнения требований исполнительных документов, направление предупреждений, осуществление постоянного мониторинга исполнения и др. На уровне региона необходимо принимать участие в разработке программ в жилищной сфере, вносить предложения о корректировке проектов региональных бюджетов.

Ситуация, которая сложилась сегодня с обеспечением жильем детей-сирот и лиц из их числа, — результат не столько недофинансирования, сколько нежелания обязанных органов власти заниматься этой проблемой. Поэтому ФССП России должна взять на себя основное бремя ответственности за разрешение этой ситуации. Ведь Служба и создана для того, чтобы защищать права российских граждан.

Номинация «Зарубежный опыт в сфере исполнительного производства»
(1-е место)

**Европейские стандарты права на исполнение судебного акта:
практика Европейского Суда по правам человека.
Их влияние на национальную систему принудительного исполнения¹**

А.А. ВОРОНЕЦ,

студентка 2-го курса юридического факультета
Тверского государственного университета

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса
и правоохранительной деятельности

А.С. Федина

Введение

Заинтересованных лиц в сфере отправления правосудия (и организации, и граждан) в конечном счете часто волнует не столько само судебное решение, сколько его реальное и своевременное исполнение. Неисполнение или чрезмерно длительное исполнение судебных актов является одним из самых распространенных поводов для обращения граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, Суд). Проблемы исполнения национальных судебных решений возникают не только между частными лицами, но и между частными лицами и государством, когда государство выступает в качестве должника.

ЕСПЧ — наднациональный судебный орган регионального характера, одна из приоритетных задач которого — приведение национального законодательства и правоприменительной практики в соответствие с европейскими стандартами, в связи с чем решения данного органа правосудия выступают в качестве ориентиров для принятия российским законодателем мер общего характера.

Акты ЕСПЧ основаны не только на интерпретации Судом прав и свобод, за-

крепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹ (далее — Конвенция о защите прав человека, Конвенция), но и на изучении опыта развития и применения национального законодательства государств-участников. Нередко ЕСПЧ анализирует разные правовые инструменты, имеющиеся на внутригосударственном уровне, и ставит вопрос об изменении сложившихся правонарушающих практик с учетом уже пройденного другими странами пути.

В контексте решения выявленных ЕСПЧ проблем большое значение имеют разъяснения Конституционного Суда РФ и Верховного Суд РФ, в которых делаются прямые ссылки на положения Конвенции о защите прав человека и практику Суда. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды ориентируются прежде всего на исполнение конкретных решений ЕСПЧ.

Глава 1. Понятие, состав и значение международных и европейских правовых стандартов

Представляется необходимым дать понятие международных стандартов. Единственное легальное определение международных стандартов содержится в

¹ Работа публикуется с сокращениями.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/

статьях 1—3 Предварительных замечаний к Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными, принятым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1955 году в Женеве¹. Из них следует, что международные стандарты — это нормы, которые на основе общепризнанных достижений современной мысли обычно считаются правильными с принципиальной и практической точки зрения².

Международные стандарты в науке условно принято разделять на глобальные (универсальные) и региональные.

Если говорить конкретно, то глобальные международные стандарты представляют собой необходимый минимум государственной регламентации в определенной степени исполнения норм и принципов, закрепляющих и устанавливающих порядок реализации прав и свобод человека и гражданина, а также допустимые отступления от этого минимума³. При этом универсальность и глобальный характер таких стандартов заключаются именно в возможности их применения в различных государствах с дифференцированной внутренней системой управления. К актам, закрепляющим такие стандарты, можно отнести Всеобщую декларацию прав человека 1948 года⁴, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года⁵, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года⁶.

Региональные же стандарты, в свою очередь, не имеют столь обширной территории действия и универсальности. Они предназначены для использования, как правило, лишь в определенном регионе или государстве. Однако именно в этом, возможно, заключается их преимущество, так как стандарты и принципы могут быть более конкретными и многочисленными в связи с тем, что отпадает необходимость учитывать особенности множества непохожих друг на друга территорий с их населением и имеющимися там уникальными традициями. К актам, закрепляющим стандарты такого вида применительно к европейскому сообществу, можно отнести Конвенцию о защите прав человека, Европейскую социальную хартию 1996 года⁷, Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1993 года⁸ и другие акты.

Помимо всего вышеназванного, европейские правовые стандарты содержат и прецедентное право ЕСПЧ, а также его предшественника — Комиссии по правам человека. Включение прецедентного права ЕСПЧ в перечень европейских стандартов обусловлено прежде всего тем, что конвенционные нормы невозможно применить эффективно без выявления их конкретного содержания, а результатом ошибочной интерпретационной деятельности является юридическая ответственность государства-участника. Тем самым судебная практика ЕСПЧ приобретает

¹ Минимальные стандартные правила обращения с заключенными: приняты в г. Женеве 30.08.1955 // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 290—311.

² Стрелюхов А.В. Международные стандарты прав человека: определение и классификация // Международный арбитраж и гражданский процесс. 2014. № 5(80). С. 3.

³ Бадальянц Ю.С., Ягофаров Д.А. Права человека: учеб. пособие. М.; Рязань, 2006.

⁴ Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/

⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят Резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5429/

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах: принят Резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/

⁷ Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 03.05.1996. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120807/

⁸ Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ETS N 126) [рус., англ.] (Вместе с Привилегиями и иммунитетами, Пояснениями): заключена в г. Страсбурге 26.11.1987 (с изм. от 04.11.1993). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15039#05433448265067344>

свойство нормативности, т. е. способности устанавливать правила поведения общего характера, предназначенные для государств — участников Конвенции о защите прав человека и находящихся на их территории лиц, причем данное свойство касается не только изменения уже имеющихся нормативных стандартов, но и внедрения новых.

Например, ЕСПЧ признал в свое время в качестве необходимого элемента правосудия право на исполнение судебного решения, которое прямо не вытекает из Конвенции о защите прав человека. Кроме того, значение ЕСПЧ состоит в том, что Суд не просто формирует типовые требования к участникам судопроизводства по определенным делам, единообразный для всех формат поведения, но, учитывая разнообразие правовых традиций региона, он может кардинально менять свои прецеденты.

Так, Микеле де Сальвиа отмечает: «Суд должен учитывать развитие ситуации в Государстве-ответчике... и отреагировать, например, на консенсус, способный сделать действующими затрагиваемые нормы... Суд, учитывая изменения, которые вырисовываются в национальном правовом порядке, предлагает себе переоценить, в “свете сегодняшних условий”, какими являются толкование и применение Конвенции, которые необходимы в настоящий момент»¹.

Теоретическое осмысление места решений ЕСПЧ в российской правоприменительной практике не завершено. Разнообразные стороны влияния ЕСПЧ на деятельность российских судов рассматриваются в работах В.Д. Зорькина,

Н.С. Бондаря, М.В. Баглая, В.А. Гаджиева и др. В своих трудах авторы придерживаются концепций, которые, безусловно, нуждаются в отражении и осмыслении, чтобы понять сущность взглядов на применение актов ЕСПЧ в российской действительности. Распространенным является тезис о том, что решения ЕСПЧ могут и должны стоять в одном ряду с актами Конституционного суда РФ². Безусловно распространенным, если не сказать общепризнанным, является суждение *apriori* о прецедентной практике ЕСПЧ³. Авторы, придерживающиеся данного мнения, позиционируют акты Суда как содержащие определенные, общеобязательные для применения при рассмотрении дел нижестоящими судами, правила (*ratio decidenti*). Например, подобную идею высказывает В.Д. Зорькин, рассматривающий решения ЕСПЧ как один из источников права⁴.

Однако мнения авторов схожи в том, что акты ЕСПЧ должны быть включены в российскую правоприменительную практику при их соответствии законодательству Российской Федерации, и прежде всего Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу на территории России⁵.

Подобной позиции придерживается и сам Конституционный Суд РФ, который говорит о том, что при возникновении коллизий или сомнений в возможности исполнения решений ЕСПЧ, вынесенных не в пользу Российской Федерации, уполномоченные органы вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании положений Конституции РФ в целях устранения противоречий Кон-

¹ Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Юридический центр Пресс. 2004.

² Единин Б.А. Исполнение решений Европейского суда по правам человека: современные проблемы теории и практики. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/7816-ispolnenie-reshenij-evropejskogo-suda-pravam-cheloveka-sovremennye>; Садчикова О.В. Решения Европейского Суда по правам человека и их значение для российской правоприменительной практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

³ Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право. М.: Проспект, 2006. 510 с.; Дидикин А.Б. Влияние решений Европейского Суда по правам человека на российское судопроизводство: Междунар. конференция по проблемам развития экономики и общества : сб. докладов. М., 2009. С. 544—551.

⁴ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 41.

⁵ Маврин С.П. Решения Европейского Суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6. С. 1—6.

ституции РФ международных обязательств Российской Федерации¹.

Мы придерживаемся концепции, согласно которой решения ЕСПЧ — это принципы, созданные на основе конкретных прецедентов, опирающиеся на определенные общеправовые формулы, использующиеся преимущественно для рассмотрения аналогичных дел в будущем, а также для совершенствования и развития правовой системы.

Изложенное выше понимание базируется на анализе действующего российского законодательства и разъяснений высших судебных инстанций. В силу п. 4 ст. 15 Конституции РФ² общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Обязательную для суда иерархию норм правовой системы устанавливает Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³: Конституция РФ, конституционный закон, федеральный закон, общепризнанные принципы и нормы международного права, международный договор, конституция (устав) субъекта Федерации, закон субъекта Федерации (ч. 3 ст. 5).

В 1998 году Российской Федерацией ратифицирована Конвенция о защите

прав человека и признана юрисдикция ЕСПЧ по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Следовательно, как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 05.02.2007 № 2-П⁴, не только Конвенция о защите прав человека, но и решения ЕСПЧ в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами — при применении соответствующих норм права.

О необходимости применения правовых позиций ЕСПЧ говорится в пунктах 10—15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5⁵, п. 4 в Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23⁶. Согласно п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 применение судами Конвенции «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод». Пункт 3 Постановле-

¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.

³ О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. С. 1.

⁴ По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 № 2-П. URL: <http://base.garant.ru/12151912/>

⁵ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации (с изм. и доп.): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5. URL: <http://base.garant.ru/12132854/>

⁶ О судебном решении: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 (с изм. и доп.). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033638/>

ния Пленума ВС РФ № 21 от 27.06.2013 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»¹ предписывает судам применять правовые позиции ЕСПЧ не только в отношении норм Конвенции, но и в отношении законодательства России: в частности, содержание прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и свобод, раскрываемого Судом при применении Конвенции и Протоколов к ней.

Глава 2. Стандарты, применяемые в деятельности ЕСПЧ

Стандарты реализации и защиты прав человека и его основных свобод опираются на основополагающие представления людей о правовых, философских, социальных, культурных и иных ценностях, господствующие в современной действительности. Данные принципы имеют универсальный, обязательный характер и, как было сказано ранее, являются тем необходимым и допустимым минимумом, который возможен в сегодняшних реалиях. Однако поскольку в данной работе речь идет преимущественно о европейских стандартах, приведенные характеристики распространяются лишь в определенном регионе земного шара.

Сущность европейских стандартов в сфере права на исполнение судебного акта раскрыта в практике толкования и применения следующих статей Конвенции о защите прав человека.

Статья 6. «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое... разбирательство дела... судом...»

Статья 1 Протокола № 1 к Конвенции. «Каждое физическое или юридическое

лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права».

Однако решающее влияние на систему принудительного исполнения в целом оказывает реализация положений, содержащихся 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».

Как показывает практика, большинство коллизий, связанных с вопросами применения решений ЕСПЧ, возникает на стадии исполнения судебных актов, вынесенных в пользу заявителя, соответствующими государственными органами уже внутри страны, в особенности по искам против государства или его публичных агентов. Данные ежегодно меняются, однако ранее статистика гласила, что 35% всех жалоб, поступающих в ЕСПЧ из Российской Федерации, составляют именно жалобы против России².

Деятельность ЕСПЧ основана на базовом принципе, согласно которому исполнение судебного акта является неотъемлемой частью права человека на суд. Это положение вытекает из толкования статьи 6 Конвенции. Применение данного принципа раскрывается в постановлениях по делам от 26.09.1996 «Di Pede v. Italy»³ и от 19.03.1997 «Hornsby v. Greece»⁴, в которых суд прямо указал на необходимость воспринимать процесс исполнения судебного акта как второй этап судопроизводства, поскольку при внутренней ситуации в государстве, когда вступившее в силу судебное решение не ис-

¹ О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148391/

² Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2005.

³ Постановление ЕСПЧ от 26.09.1996 по делу «Di Pede v. Italy» (жалоба 15797/89) // Reports, 1996-IV.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 19.03.1997 по делу «Hornsby v. Greece» (жалоба № 18357/91). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=10818#005120885345246107>

полняется, и неисполнение переходит в разряд неоднократной, а значит обыденной практики, то право человека на суд приобретает характер иллюзорности.

Таким образом, данный стандарт подчеркивает значимость исполнительного производства и говорит о том, что право на суд, и в том числе его эффективность, утрачивает характер иллюзорности только вкупе с обязательной реализацией принятых актов на практике.

Помимо указанного принципа нельзя не сказать о позиции ЕСПЧ относительно степени ответственности государства в судопроизводстве. Суд руководствуется рядом дифференцированных требований и условий, как правило зависящих от того, кто является должником, и тут есть несколько вариантов. По смыслу ст. 34 Конвенции в случае, если должником является частное лицо, степень ответственности государства далеко не так высока, как, возможно, могла бы быть, так как в данном случае основной обязанностью государства становится обеспечение в необходимом объеме доступа к правосудию и необходимой помощи субъектам правоотношений при исполнении вынесенных судебных решений. Это обусловлено тем, что государство по общему правилу не несет материальной или иного рода прямой ответственности по обязательствам частных лиц.

Однако это не значит, что государство может и должно выступать лишь сторонним наблюдателем в данных отношениях. Доступ к правосудию в части исполнения судебного акта должен обеспечиваться за счет органов и ресурсов государства, а именно службы судебных приставов или процедуры банкротства¹.

Задачей ЕСПЧ в данном случае является выяснение всех обстоятельств исполнения вынесенного решения в контексте выявления достаточности и результативности применения мер со стороны государственной власти². Если же государство не исполняет в целом свои обязанности в данной части или делает это ненадлежащим образом, то в соответствии с п. 1 ст. 6 Конвенции и ст. 1 Протокола №1 к Конвенции могут быть применены определенные санкции уже по отношению к нему³.

В сфере исполнения окончательного и вступившего в силу судебного решения против частного лица можно отметить следующие правовые позиции ЕСПЧ.

Обязанности государства ограничены оказанием необходимой помощи кредиторам и обеспечением ее эффективного действия⁴. Действия органов власти при этом должны характеризоваться адекватностью, достаточностью и тщательностью, а также создавать юридический арсенал (*l'arsenal juridique*), доступный лицу⁵. Помимо этого, в противоположность исполнению решений, вынесенных против государства, в случае исполнения решения против частного лица кредитор не освобождается от обязанности возбуждения исполнительного производства, активного участия в нем и сотрудничества с властями, о чем говорится в решениях ЕСПЧ по делам «Анохин против Российской Федерации»⁶, «Шестаков против Российской Федерации»⁷ и др.

Пока не установлено, что меры, принятые национальными должностными лицами, не были адекватными и достаточными, государство не должно нести ответ-

¹ Постановление ЕСПЧ от 18.06.2002 по делу «Шестаков против России» (жалоба № 48757/99). URL: http://www.worldcourts.com/echr/rus/decisions/2002.06.18_shestakov.htm; от 19.10.2006 по делу «Кесьян против Российской Федерации» (жалоба № 36496/02). URL: <https://www.lawmix.ru/vas/121035>

² Постановление ЕСПЧ от 03.02.2005 по делу «Фочиак против Румынии» (жалоба № 2577/02). § 70 URL: <https://www.lawmix.ru/vas/111670>

³ Постановление ЕСПЧ от 17.12.2009 по делу «Кунашко против Российской Федерации» (жалоба № 36337/03). § 38. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12081324/>

⁴ Там же.

⁵ Постановление ЕСПЧ от 03.02.2005 по делу «Фочиак против Румынии» (жалоба № 2577/02).

⁶ Решение ЕСПЧ от 31.05.2007 по делу «Анохин против Российской Федерации» (жалоба № 25867/02). URL: <https://www.lawmix.ru/abrolaw/3754>

⁷ Постановление ЕСПЧ от 18.06.2002 по делу «Шестаков против Российской Федерации» (жалоба № 48757/99).

ственность за неуплату долга, подлежащего взысканию с частного должника¹. ЕСПЧ полагает, что упущение со стороны должностных лиц, участвующих в исполнительном производстве, установленное национальными судами, не является достаточным для того, чтобы повлечь за собой вывод о нарушении Конвенции. Действия (бездействие), ответственность за которые возлагается на государство, должны оказать существенное негативное влияние на исполнительное производство в целом, чтобы имело место нарушение Конвенции².

Если же должником является государство, то необходимо учитывать следующие позиции, сформулированные ЕСПЧ.

Суд неоднократно в своих актах указывал на неприемлемость требования лица, получившего вследствие успешного судебного процесса решение против государства, самостоятельно обращаться к исполнительному производству³. Это значит, что уполномоченные на осуществление данной деятельности органы власти обязаны в пределах своих полномочий, предоставленных сроков и имеющейся информации совершать действия, направленные на исполнение вынесенного судом решения.

Позиция ЕСПЧ по данному вопросу достаточно четко выражена; это можно проследить и в принципах вынесения актов относительно дел против частных лиц. В любом случае государство самостоятельно обязано начать исполнительное производство по конкретному делу незамедлительно и закончить этот процесс, учитывая иные стандарты судопроизводства, в том числе, например, о ра-

зумности срока. Данный принцип основан прежде всего на понимании того факта, что государство (или конкретный его агент) должно быть уведомлено надлежащим образом о ведущемся в его отношении судопроизводстве, в том числе о вынесении решения по конкретному делу. Следовательно, частное лицо, являющееся истцом, не должно дополнительно уведомлять уполномоченные органы или совершать иные действия для надлежащего исполнения вынесенного судебного решения и получения гарантии выплаты соответствующей задолженности⁴. За возникающие неясности в определении размера выплаты истец также не несет ответственности, так как у должника в данном случае есть право обратиться в соответствующий компетентный суд за необходимыми разъяснениями по исчислению суммы выплаты. Однако ответственные за исполнение конкретного судебного решения государственные органы вправе обратиться к истцу с просьбой о предоставлении таких дополнительных сведений, как банковские реквизиты, для обеспечения исполнения решения и ускорения оно⁵.

Важнейшим для российской действительности стандартом является мнение ЕСПЧ о том, что недостаток определенных ресурсов (будь то денежные средства, жилые помещения и др.) не может являться основанием для неисполнения вступившего в законную силу судебного решения⁶. Представленная позиция обусловлена тем, что ЕСПЧ по смыслу ст. 1 Протокола № 1 Конвенции рассматривает требование как собственность, так как предполагается, что оно юридически

¹ Постановление ЕСПЧ от 18.06.2002 по делу «Шестаков против Российской Федерации» (жалоба № 48757/99).

² Решение ЕСПЧ от 01.04.2004 по делу «Любовь Николаевна Кривоногова против Российской Федерации» (жалоба № 4694/01). URL: <https://www.lawmix.ru/vas/130182>

³ Постановления ЕСПЧ от 27.05.2004 по делу «Метаксас против Греции» (жалоба № 8415/02). § 19. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/54922108/>; от 17.03.2005 по делу «Горохов и Русяев против России» (жалоба № 38305/02). URL: http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/gorokhov.htm

⁴ Постановление ЕСПЧ от 12.06.2008 по делу «Акашев против Российской Федерации». Жалоба №30616/05. 12 июня 2008г. § 21 // URL: <http://base.garant.ru/12168515/>

⁵ Постановление ЕСПЧ от 08.11.2007 по делу «Космидис и Космиду против Греции» (жалоба № 32141/04). § 24. URL: <https://www.referent.ru/7/139283>

⁶ Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 по делу «Бурдов против Российской Федерации» № 2 (жалоба № 33509/04). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=97098#09346511882073811>

обусловлено и осуществимо. Из этого следует, что длительное неисполнение вынесенного в пользу истца судебного решения можно рассматривать не просто как ограничение права человека на суд, но и ограничение его права собственности со всеми вытекающими правомочиями владения, пользования и распоряжения, на доступ к которому он оправдано рассчитывал.

Помимо вышеназванных принципов широкое отражение в судебной практике нашел стандарт, согласно которому ликвидация или реорганизация государственного органа не может являться основанием для неисполнения вынесенного против него решения (см. постановление ЕСПЧ по делу «Кукса против Российской Федерации»), так как это дало бы широкий простор для деятельности государства в данной области в связи с нежеланием уплачивать задолженности, следовательно, тем самым государство могло бы экономить. Однако это противоречило бы основам законности и справедливости, что абсолютно неприемлемо как для отдельно взятого российского, так и для международного сообщества в целом.

Одним из наиболее резонансных стандартов по отношению к российской практике явилась позиция ЕСПЧ об ответственности государства по обязательствам иных внутригосударственных публичных образований, в том числе на муниципальном уровне. Согласно конституционным положениям, органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, что имеет большое значение для определения того, за счет каких средств тот или иной публичный субъект исполняет свои обязательства: за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Федерации или муниципального образования.

Однако при вынесении решений ЕСПЧ не вдается в детали дифференциации правового статуса публичных образований в России и возлагает ответственность, в том числе за признанные им конвенциональные нарушения со стороны му-

ниципалитетов, на государство как на участника международного договора.

Не менее интересно и необычно для российской правовой действительности мнение ЕСПЧ об ответственности государства по обязательствам государственных и муниципальных унитарных предприятий. Согласно ГК РФ¹ собственник имущества, основанного на праве хозяйственного ведения, не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 56 ГК РФ. Однако ЕСПЧ в своих актах неуклонно придерживается общего принципа об ответственности государства по обязательствам лиц, находящихся от него в финансовой и организационной зависимости.

На наш взгляд, если не самым важным, то одним из самых часто затрагиваемых в практике ЕСПЧ стандартов является исполнение судопроизводства в разумный срок. Несвоевременное исполнение вынесенных решений, так же как и их неисполнение, может быть признано незаконным. При этом ЕСПЧ отмечает, что на этот срок не могут влиять такие факторы, как, например, сложность национальной исполнительской процедуры, так как своевременное исполнение является обязанностью каждого государства — участника Конвенции, а значит государства должны организовать свое законодательство таким образом, чтобы оно ни в коей мере не противоречило положениям Конвенции.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу на всей территории страны, в случае возникновения коллизий общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры имеют приоритет над национальным законодательством. Этот приоритет выражается, помимо прочего, в том, что ЕСПЧ, учитывая национальные особенности и установленные государством сроки, тем не менее не считает пропуск внутренне установленных сроков нарушением положений Конвенции, а значит и не применяет

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Российская газета. 1994. 8 дек.

по отношению к государству соответствующие санкции. Стоит также отметить, что органы государственной власти не могут ссылаться на отсутствие определенных законом правил и процедур как на основание неисполнения вступившего в законную силу акта¹.

В определенных обстоятельствах ЕСПЧ исходит из того, что может возникнуть задержка в исполнении решения. В таком случае задачей Суда становится выяснение ее обоснованности и оправданности в данной конкретной ситуации. При этом на названные факторы при принятии решения могут влиять такие обстоятельства, как сложность национальной системы исполнительного производства, сумма и характер судебных выплат, а также поведение субъектов данного дела (как заявителя, так и властей). Так, в деле «Саликова против Российской Федерации»² Суд признал, что исполнение решения по делу заявительницы — достаточно сложный процесс из-за технических аспектов; он также принял во внимание тот факт, что судебные приставы обратились за разъяснением порядка и способа исполнения решения суда. В деле «Бурдов против Российской Федерации» № 2 Суд учел природу присужденной выплаты — компенсации за вред, причиненный здоровью при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Прецедентный характер практики ЕСПЧ позволяет сделать вывод, что Суд считает нарушением требований Конвенции неисполнение решения суда более года, о чем говорит анализ ряда судебных

актов³. При этом необходимо учитывать прогрессивный процесс ужесточения требований к сроку исполнения решений в случае присуждения денежной суммы, а не имущества⁴.

Кроме того, Суд не может обходить стороной факт, когда не исполняется решение суда, касающееся не просто определенного имущества или денежных средств, а предметов первой необходимости для истца, так как в подобном случае задержка даже в один год может быть несопоставимой с потребностями и правами лица, а значит и с требованиями Конвенции.

Как было отмечено ранее, важнейшей для системы принудительного исполнения является ст. 13 Конвенции. Согласно толкованию, которое дал на этот счет сам Суд, человеку должны быть гарантированы эффективные средства защиты в государственном органе в связи с длительным исполнением вступившего в силу решения⁵. При этом такие средства должны предотвращать, а по возможности и прекращать подобные правонарушения, быть незатруднительными и понятными в использовании, а также обеспечивать выплату адекватной и разумной компенсации пострадавшей стороне⁶.

ЕСПЧ неоднократно указывал, что в российской правовой системе на данный момент отсутствует превентивное средство правовой защиты, которое ускорило бы процесс исполнения решений, вынесенных против Российской Федерации⁷. В частности, затрагивался вопрос о полномочиях судебных приставов в контексте законодательных норм, которые не

¹ Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 по делу «Бурдов против Российской Федерации» № 2 (жалоба № 33509/04).

² Постановление ЕСПЧ от 15.07.2010 по делу «Саликова против Российской Федерации» (жалоба № 25270/06). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=205325#02973010356950241>

³ Там же.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 09.02.2006 по делу «Игушева против Российской Федерации» (жалоба № 36407/02). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=38279#09285414352656287>

⁵ Постановление Большой Палаты от 26.10.2000 по делу «Кудла против Польши» (жалоба № 30210/96). § 156. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/19381560>

⁶ Постановление ЕСПЧ от 16.09.1996 по делу «Акдивар и другие против Турции» (жалоба № 21893/93). § 68. URL: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/akdivar-i-drugie-protiv-turcii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>

⁷ Постановление ЕСПЧ от 14.12.2006 по делу «Лосицкий против Российской Федерации» (жалоба № 24395/02). § 29—31. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=41129#013854634008596323>

позволяют им принуждать государство к выплате присужденных сумм, что не только сильно замедляет весь процесс в целом, но и в некоторой степени расслабляет государственные органы.

Осуществив комплексный анализ вынесенных ЕСПЧ решений и установив основные закономерности, можно прийти к выводу, что Суд считает наиболее эффективным средством защиты то, которое было бы направлено на ускорение судебного разбирательства. К тому же, по мнению Суда, государствам стоит вводить дополнительные компенсаторные средства защиты, которые в определенной степени усилят действие основных (превентивных) способов. При этом все применяемые в государстве средства защиты должны соотноситься с принципами справедливости, обоснованности, проведения разбирательства в разумный срок и иными, а также расширять круг полномочий судебных приставов и предоставлять им ряд материальных и процессуальных гарантий для лучшего обеспечения исполнения решений.

Итак, ЕСПЧ установил широкий круг стандартов в сфере права на исполнение судебного акта, основными из которых являются признание исполнения решения неотъемлемым элементом права человека на суд, обеспечение эффективности правосудия и доступа к нему, ответственность государства по собственным обязательствам и обязательствам его публичных агентов, а также исполнение акта в разумный срок.

Глава 3. Проблемы реализации права на исполнение судебного акта в Российской Федерации

ЕСПЧ неоднократно негативно оценивал существующие в России внутренние

средства защиты в части реализации права на исполнение судебного акта. В первую очередь это механизмы, установленные главой 25 Гражданского процессуального кодекса РФ¹ и действовавшие до 2015 года, а также установленные разделом 4 главы 59 ГК РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ² и ст. 208 ГПК РФ.

Как уже упоминалось, до 2015 года одним из законодательно установленных средств защиты права на исполнение судебного решения являлась глава 25 ГПК РФ, регулирующая производство дел об оспаривании действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления. Однако предложенное данным нормативным актом средство защиты нельзя было назвать эффективным, о чем указывал в своих решениях ЕСПЧ.

Дело в том, что в случае применения данных положений жалоба на действия (бездействие) публичных субъектов влекла бы за собой вынесение решения, аналогичного первоначальному, что никоим образом не изменяло положения вещей и не ускоряло процесс исполнения акта, а значит и не приближало заявителя к желаемой цели, а именно получению присужденной выплаты³. Как правило, подобные жалобы подаются на действия (бездействие) судебных приставов. В общем виде подход ЕСПЧ в отношении данных претензий сводится к тому, что оценка эффективности обжалования должна происходить в контексте конкретных дел⁴, а не носить общий декларативный характер.

В связи с тем, что глава 25 ГПК РФ утратила силу, основными механизмами защиты служат нормы АПК РФ и главы 26 Кодекса административного судопроизводства РФ⁵ в той части, которая регу-

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002. № 46. Ст. 4532.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. 2002. 27 июля.

³ Постановление ЕСПЧ от 24.02.2005 по делу «Плотниковы против Российской Федерации». (жалоба № 43883/02). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=21264#022471677206890162>

⁴ Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации» (жалобы № 39483/05 и 40527/10). § 161. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=414258#07676653113147551>

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта.

лирует порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

Следующий доступный в настоящее время способ защиты закреплен в ст. 208 ГПК РФ. Он предусматривает индексацию присужденных сумм, однако его нельзя назвать в полной мере достаточным, так как он не предполагает компенсацию морального вреда или материального ущерба, причиненных задержками исполнения решения суда. Другими словами, этот способ защиты в должной мере не выполняет требования Конвенции¹.

На неполноту этого способа регулирования указывается и в Постановлении Конституционного суда РФ от 23.07.2018 № 35-П², установившем несоответствие ч. 1 ст. 208 ГПК РФ Конституции РФ: положение ч. 1 с. 208 относительно индексации присужденных сумм не может быть реализовано в связи с отсутствием в ней самой и в национальном законодательстве в целом критериев, в соответствии с которыми могла бы проводиться такая индексация.

При этом нельзя не отметить некоторую несогласованность позиций ЕСПЧ. Так, Суд отмечает недостаточную определенность российского законодательного регулирования данного способа защиты (глава 59 ГК РФ) и говорит о том, что за исключением ограниченного количества случаев, предусмотренных статьями 1070 и 1100 ГК РФ, компенсация морального вреда осуществляется при наличии вины властей³. В данном отношении

Суд выступает с четкой, но при этом, по мнению многих специалистов, довольно спорной позицией о презумпции причинения морального вреда длительным неисполнением судебного акта. При этом зависимость компенсации морального вреда в делах о неисполнении решения по вине государственного органа, являющегося должником, плохо согласуется с приведенной презумпцией.

Здесь уместно вернуться к вопросу о реализации решений ЕСПЧ в российской правовой системе. Она может проводиться путем вынесения предписания ЕСПЧ, которое имеет индивидуальный либо общий характер. Решения первого вида направлены на определенный круг лиц, участвующих в судопроизводстве по конкретному делу. Они имеют своей целью лишь устранение нарушения прав данного истца, тогда как постановления общего характера направлены на устранение существующей структурной проблемы в целом.

С этой целью выносятся пилотные постановления ЕСПЧ, которые предписывают государству определенную модель поведения при возникновении схожих обстоятельств для решения уже существующих проблем. Данная функция Суда закреплена в ст. 61 Регламента Европейского суда по правам человека⁴.

Часто при вынесении пилотных постановлений речь идет не столько об изменении поведения участников судопроизводства, сколько о необходимости корректировки национальной законодательной базы в соответствующей ее части.

В отношении России вынесены пилотные постановления по делу «Бурдов против Российской Федерации» № 2 (касается неисполнения решений по гражданским делам), от 01.07.2014 по делу «Гера-

¹ Постановление ЕСПЧ от 08.01.2009 по делу «Кульков и другие против Российской Федерации» (жалобы № 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06, 45022/06) // URL: <https://www.lawmix.ru/vas/75693>

² По делу о проверке конституционности части первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Т.В. Ивановой, И.М. Митина и Е.В. Шкотова: постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2018 № 35-П // Российская газета. 2018. 3 авг.

³ Постановление ЕСПЧ от 10.04.2008 по делу «Вассерман против Российской Федерации» № 2. (жалоба № 21071/05). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=78110#06894963106173979>

⁴ Регламент (Правила процедуры) Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=53808#05484204104052448>

симов и другие против Российской Федерации»¹, которое обязывает власти России создать эффективное средство правовой защиты от длительного неисполнения судебных решений, возлагающих на органы государственной власти обязательства в натуре.

Бесспорно, одним из самых значительных действий со стороны России во исполнение своих конвенционных обязательств стало принятие Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее — Закон № 68-ФЗ)², посредством которого по сути создано новое внутригосударственное средство защиты, использующееся для охраны прав граждан, нарушенных несоблюдением установленных сроков судопроизводства, и предусматривающее обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Однако принятие Закона № 68-ФЗ все же не сняло проблему отсутствия эффективного средства защиты, так как в своей первоначальной редакции он распространялся исключительно на нарушения, связанные обращением взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации, что повлекло поступление в ЕСПЧ новых жалоб³.

В этой связи стоит обратить внимание на постановление от 17.04.2012 по делу «Илюшкин и другие против Российской Федерации»⁴. В нем рассматривается жалоба, направленная именно на неэффективность средства правовой защиты, представленного в Законе № 68-ФЗ, применительно к неисполнению вынесенных

государственными судами решений относительно выдачи жилья. В этой связи ЕСПЧ заявил, что, несмотря на принятие Закона № 68-ФЗ, структурная проблема отсутствия необходимых внутригосударственных средств защиты остается на том же уровне в большой категории дел, поступающих в Суд.

Кроме того, Суд постановил, что положения Закона № 68-ФЗ должны распространяться на все случаи неисполнения судебных актов, возлагающих на государство обязательства любого рода, а также высказал позицию о необходимости дополнения законодательной базы России в контексте введения описанного выше и скорректированного средства защиты.

Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации»⁵ посвящено обжалованию продолжительного неисполнения судебных решений, вынесенных в пользу заявителей, по делам о взыскании с муниципальных властей задолженностей по заработной плате, присужденных по делам против обанкротившихся муниципальных унитарных предприятий.

ЕСПЧ отметил, что применение Закона № 68-ФЗ ограничено требованиями о компенсации за несвоевременное исполнение внутригосударственных решений, когда соответствующее судебное решение подлежит исполнению за счет государственного бюджета (см. § 116 постановления), и оно не затрагивает решения, вынесенные против частных физических или юридических лиц, не являющихся получателями бюджетных средств (см. § 117 постановления). Муниципальные унитарные предприятия не получают этих средств. Однако это не согласуется с практикой Суда относительно ответ-

¹ Постановление ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» (жалоба № 29920/05 и др.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=406893#05055632868134745>

² О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ // Российская газета. 2010 4 мая.

³ Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации». жалобы N 39483/05 и 40527/10. § 161.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 17.04.2012 по делу «Илюшкин и другие против Российской Федерации» (жалоба № 5734/08 и другие). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=282948#049819366747368954>

⁵ Постановление ЕСПЧ от 09.10.2014 по делу «Лисейцева и Маслов против Российской Федерации» (жалобы № 39483/05 и 40527/10). § 161, 117.

ственности государства за действия (бездействие) компании.

Правовой статус компании в соответствии с внутригосударственным законодательством хотя и важен, но не является решающим при разрешении вопроса об ответственности государства за действия (бездействие) компании на основании Конвенции. Факторы, принимаемые во внимание Судом, включают права, передаваемые компании, т. е. учитывается, являются ли они правами, обычно принадлежащими публичным органам, а также осуществляет ли юридическое лицо публичную функцию, или является обычной коммерческой организацией; учитывается и контекст, в котором эта функция осуществляется.

Таким образом, можно говорить о недостаточности и неполноте национального правового регулирования в части исполнения вынесенных судебных решений как российских судов, так и ЕСПЧ. Об этом же говорит и Конституционный Суд РФ, когда признает одно из основных средств защиты (ч. 1 ст. 208 ГПК РФ) не соответствующим основному закону страны в связи с его неполнотой и невозможностью урегулирования данного вопроса другими нормами национального законодательства в связи с отсутствием в них необходимых сведений.

Несмотря на продвижение России к заполнению анализируемого законодательного пробела, в данный момент таких шагов, как принятие Закона № 68-ФЗ, явно недостаточно. Как следствие, поток жалоб в ЕСПЧ из России по поводу неисполнения судебных решений не сокращается. В этом и заключается основная проблема данной области национального законодательного регулирования.

Заключение

Акты ЕСПЧ являются источником права, следовательно, они должны быть включены в российскую правоприменительную практику при условии их соответствия законодательству Российской Федерации, и прежде всего Конституции РФ.

ЕСПЧ выполняет важную задачу, непосредственно влияющую на систему

принудительного исполнения, — выявляет системные проблемы в национальном законодательстве и практике его применения.

Из широкого круга стандартов в сфере исполнительного производства основными являются признание исполнения решения суда неотъемлемым элементом права человека на суд, обеспечение эффективности правосудия и доступа к нему, ответственность государства по собственным обязательствам и обязательствам его публичных агентов, а также исполнение судебного акта в разумный срок.

Одним из наиболее актуальных вопросов в последние годы остается применение решений ЕСПЧ на стадии исполнения судебных актов, вынесенных в пользу заявителя, соответствующими государственными органами внутри страны, в особенности по искам против государства или его публичных агентов.

К числу выявленных ЕСПЧ причин неисполнения или чрезмерно длительного исполнения судебных актов можно отнести причины не только организационного, но и социального характера (например, недостаточность денежных средств у органа государственной власти-ответчика). Среди причин организационного характера Судом отмечены слабая межведомственная координация, неясность нормативного регулирования в части определения органа, к которому надлежит предъявлять соответствующее требование, отсутствие единообразного механизма, позволяющего полностью возместить потери взыскателя от длительного неисполнения судебного решения в условиях инфляционных процессов, и др.

Российской Федерацией в целях решения проблемы чрезмерно длительного исполнения решений национальных судов был предпринят ряд скоординированных мер, которые касались совершенствования порядка обращения взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации, подготовки и направления на исполнение исполнительных листов данной категории, усиления бюджетных гарантий, а также совершенствования правоприменительной деятельности государ-

ственных органов и их должностных лиц. Был принят Закон № 68-ФЗ, который называет практику ЕСПЧ ориентиром для определения размера компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ст. 2). Однако он вводит лишь компенсаторное средство правовой защиты и потому не устраняет причины неисполнения судебных актов.

В этой связи, на наш взгляд, необходимо предусмотреть в российской правовой системе превентивное средство правовой защиты, которое ускоряло бы процесс исполнения решений ЕСПЧ, вынесенных против Российской Федерации, для чего возможно наделение судебных приставов-исполнителей полномочиями по принуждению государственных органов к выплате присужденных судом сумм.

Номинация «Вопросы противодействия коррупции
в системе государственной гражданской службы»
(1-е место)

**Понятие конфликта интересов. Порядок и способы урегулирования
в государственных структурах Российской Федерации
и опыт зарубежных стран¹**

В.А. ВАЩЕНКО,

студентка 3-го курса юридического факультета
Санкт-Петербургского института (филиала)

Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Научный руководитель:

кандидат юридический наук, доцент кафедры предпринимательского права
Е.А. Нахова

Введение

Понятие «конфликт интересов» является относительно новым в нормативно-правовой базе Российской Федерации, но это явление распространено не только в бизнес-среде, но и в сфере осуществления государственной службы. Для более полного изучения сущности понятия «конфликт интересов» стоит обратиться к опыту иностранных государств.

Актуальность темы научной работы. В связи с увеличением коррупционных правонарушений в Российской Федерации важное значение приобретает выявление их причин. Одной из наиболее распространенных считается конфликт интересов, возникающий на государственной гражданской службе.

Федеральная служба судебных приставов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнение судебных решений и актов иных органов, реализующим контроль и надзор в установленной сфере деятельности, а также обладающим правоприменительными функциями и обеспечивающим порядок деятельности судов. В связи с разнообразием деятельности судебных приставов образуется широкий спектр полномочий, допускающий вероятность злоупотребления ими. Вследствие этого раскрыть понятие конфликта интересов, а также описать порядок и

способы его урегулирования представляется весьма важным.

Объектом научной работы является совокупность правоотношений, возникающих при урегулировании конфликта интересов в ФССП России.

Предмет научной работы — нормы права, регламентирующие конфликт интересов и меры по его урегулированию в законодательстве Российской Федерации и иностранных государств, в частности Германии, Франции, Канады и Китая.

Цель исследования — анализ нормативно-правовой базы и путей урегулирования конфликта интересов в органах принудительного исполнения, а также разработка мер по совершенствованию предотвращения ситуаций, при которых возникает противоречие между личной заинтересованностью и служебными обязанностями государственных служащих ФССП России, с учетом зарубежного опыта.

Для достижения цели научной работы решены следующие задачи:

- исследовано доктринальное толкование понятия «конфликт интересов»;
- проанализированы международно-правовые акты, национальное законодательство России, Германии, Канады, Франции и Китая в сфере регулирования конфликта интересов и его законодательного закрепления;

¹ Работа публикуется с сокращениями.

— выявлены причины возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе;

— рассмотрены типовые ситуации, в которых у судебного пристава может возникнуть личная заинтересованность при осуществлении своих служебных полномочий, и в соответствии с ними разработаны рекомендации по урегулированию конфликта интересов в ФССП России.

Степень научной разработанности. Тема научной работы с доктринальной и нормативной точки зрения не изучена в полной мере. Научная новизна исследования заключается в предложении авторского толкования понятия «конфликт интересов». Также в ходе работы был проведен комплексный анализ законодательства, теоретических и практических подходов к урегулированию данного явления на государственной службе, и на основе этого представлены предложения по совершенствованию мер предотвращения коллизии интересов с учетом практики иностранных государств.

Методы исследования. При исследовании организационно-правовых аспектов и функционирования деятельности судебных приставов были использованы следующие методы: общенаучные — анализ, синтез, аналогия; частнонаучные — сравнительно-правовой, формально-догматический, юридического толкования.

Структура работы определена целью и задачами исследования и включает введение, две главы, в каждой из которых два параграфа, заключение и библиографический список.

Глава 1. Сущность конфликта интересов и анализ направлений деятельности по урегулированию конфликта интересов в государственных структурах органов принудительного исполнения зарубежных стран

1.1. Понятие конфликта интересов и его нормативно-правовое регулирование в зарубежных странах. В настоящее время довольно часто представители различных

социальных групп, общественных объединений и государственных структур лоббируют свои интересы с использованием служебного положения. В таких случаях возможно злоупотребление государственными служащими должностными полномочиями для получения собственной выгоды. В связи с этим актуальным является определение понятия «конфликт интересов».

В международном праве данный термин имеет ряд синонимов: «противоречие интересов», «коллизия интересов». К примеру, п. 4 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции 2003 года устанавливает, что «каждое Государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов»¹. В данном случае понятие «конфликт интересов» тождественно понятию «коллизия интересов».

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 года раскрывает сущность конфликта интересов через ситуации, его предусматривающие:

1) использование служебного положения для извлечения выгоды для себя и своей семьи, а именно участие в сделках, выполнение функций, направленных на удовлетворение личной заинтересованности и связанных с наличием финансового, коммерческого и иных интересов, непредусмотренных должностными обязанностями;

2) осуществление деятельности, которая способна привести к конфликту интересов, а равно несообщение о реализации такой деятельности;

3) применение ненадлежащим образом средств федерального бюджета, пользование государственной собственностью в собственных интересах, а также использование материалов, данных и иной информации, полученных в ходе выполне-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 15.10.2018).

ния служебных обязанностей, при реализации функций, не связанных с должностными полномочиями;

4) злоупотребление прежним служебным положением после ухода с официальной должности¹.

В ст. 13 Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих 2000 года дается следующая дефиниция конфликта интересов: «Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личный интерес, могущий повлиять или показаться влияющим на беспристрастное и объективное выполнение им своих официальных обязанностей»².

Необходимо отметить, что в большинстве стран конфликт интересов как объект правоотношений не регламентируется, однако существует ряд стран, в законодательстве которых определение данного понятия закреплено.

Например, в Канаде в Законе о конфликте интересов (Conflict of Interest Act) 2006 года коллизия интересов определяется как ситуация, при которой лицо, занимающее государственную должность и являющееся представителем законной власти, имеет возможность реализации личных интересов, а также частных интересов родственников и иных лиц³.

В Законе Франции № 2013-907 о прозрачности общественной жизни от 11.10.2013 понятие конфликта интересов раскрывается как «любое столкновение между публичными интересами и общественными или частными интересами, которые оказывают воздействие или могут его оказать на независимое, беспристра-

стное и объективное осуществление государственных функций»⁴.

Закон о государственной службе Германии (Bundesbeamten-gesetz) 1985 года устанавливает, что частные интересы не должны затрагивать публичные, то есть иная деятельность должностного лица не должна затрагивать его основную деятельность, связанную с реализацией служебных полномочий⁵.

В Китае предотвращению конфликта интересов на государственной службе традиционно уделяется особое внимание. На данном этапе Китай является участником международных организаций, противодействующих коррупции. Соответственно, одно из направлений политики страны — применение антикоррупционных мер, создание эффективного механизма выявления и разрешения конфликта интересов⁶.

Таким образом, анализ дефиниций конфликта интересов в нормативных правовых актах зарубежных стран позволил сделать вывод, что данное явление рассматривается как негативное и требующее особого внимания, а также принятия мер по его устранению.

1.2. *Специфика управления конфликтом интересов в государственных структурах органов принудительного исполнения зарубежных стран.* Одним из основных направлений в борьбе с коррупцией во многих странах является преодоление конфликта интересов. Конфликт интересов негативно отражается не только на государственном служащем (дисциплинарные взыскания и пр.), но и причиняет вред обществу и государству. Именно по этой причине создание эффективного ме-

¹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц: принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml (дата обращения: 15.10.2018).

² Рекомендация NR (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих: принята на 106-й сессии Комитета министров 11.05.2000. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901802716> (дата обращения: 17.10.2018).

³ Conflict of Interest Act (S.C. 2006, c. 9, s. 2) Assented to 2006-12-12. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/FullText.html> (дата обращения: 17.10.2018).

⁴ Закон Французской Республики о прозрачности общественной жизни № 2013-907 от 11.10.2013. URL: <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/loi-2013-RU.pdf> (дата обращения: 17.10.2018).

⁵ Bundesbeamten-gesetz (BBG) vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 479). URL: <http://www.beamtengesetz.de/> (дата обращения: 17.10.2018).

⁶ Трошинский П.В. Право, политика и идеология современного Китая // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 4. С. 193.

ханизма по принятию мер предотвращения конфликта интересов является важной задачей каждой страны.

Полагаем целесообразным рассмотреть опыт иностранных государств и выделить основные направления борьбы с конфликтом интересов в государственных структурах органов принудительного исполнения Германии, Канады и Китая для дальнейшего совершенствования координации деятельности по противодействию данному явлению в России.

В Германии принудительное исполнение судебных актов регулируется Гражданским процессуальным уложением 1877 года (действует в ред. от 05.12.2005 с изм. и доп.), Законом о судебной системе 1975 года, Законом о расходах судебных приставов 2001 года, а также Положением о судебном исполнителе 1999 года и Инструкцией для судебных исполнителей 1999 года.

Основными субъектами, осуществляющими принудительное исполнение, являются судебный исполнитель, суд исполнительного производства, суд, осуществляющий производство по делу¹, при этом принудительное исполнение актов налоговых органов и иных административных актов осуществляется соответствующими органами самостоятельно.

Конфликт интересов с точки зрения немецкого законодательства предполагает, что лицо, находящееся на государственной должности, в органах принудительного исполнения в частности, в ходе осуществления своей деятельности должно оповестить о возникновении у него личной заинтересованности, при этом решение об отстранении лица от выполнения своих обязанностей принимает непосредственно руководитель либо вышестоящий орган.

Главной особенностью немецкого механизма регулирования конфликта интересов является установление контроля за

реализацией дополнительной деятельности при нахождении на службе².

Закон о государственной службе Германии 1985 года закрепляет четыре вида дополнительной занятости:

- 1) вторичная занятость в пределах государственной службы;
- 2) деятельность, разрешение на осуществление которой не требуется;
- 3) деятельность, о которой должностное лицо, в том числе судебный исполнитель, должно уведомить;
- 4) дополнительная занятость, на которую требуется разрешение³.

Таким образом, в первом случае судебный исполнитель может совмещать свою основную деятельность со вторичной, если дополнительная занятость назначена по требованию руководителя и осуществляется исключительно в рамках государственной службы.

Во втором случае речь идет о деятельности, не приносящей прибыль, например творческой либо научной. Если же за ее реализацию предусмотрено материальное вознаграждение, то судебный исполнитель должен уведомить своего руководителя до начала работы и предоставить полную информацию о занятости, а также о предполагаемом доходе.

Четвертый вид деятельности с наибольшей вероятностью приводит к конфликту интересов, т. е. затрагивает как личные интересы судебного исполнителя, так и его служебные обязанности. Данная деятельность подлежит особому контролю, и руководитель дает разрешение на такую деятельность лишь на определенный срок.

Немецкое законодательство также предусматривает вариант, когда государственный служащий не вправе принимать самостоятельные решения при наличии конфликта интересов. Так, Закон об административных процедурах 1976 года (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) устанавли-

¹ Самтарова З.З. Исполнительное производство Германии и России (сравнительно-правовой анализ) // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2008. № 9. С. 189.

² Обзор ситуаций с конфликтом интересов на немецкой государственной службе на федеральном и земельном уровнях // Материалы проекта DFID по административной реформе и реформе государственной службы в Российской Федерации. CNTR 02 4324. 2005. С. 20.

³ Bundesbeamtenengesetz (BBG) vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 479). URL: <http://www.beamtengesetz.de/> (дата обращения: 21.10.2018).

вает перечень ситуаций, в которых лицо лишается права участвовать в осуществлении административной процедуры¹. Например, судебный исполнитель может быть отстранен от исполнительного производства в случае, если он имеет родственные отношения с должником либо кредитором.

Таким образом, немецкий подход к разрешению конфликта интересов на государственной службе с присущей ему детализированностью и упорядоченностью может служить одним из эффективных направлений совершенствования российского механизма предотвращения конфликта интересов в части исключения у должностного лица возможности самостоятельно расценивать вероятность появления конфликта интересов и принятия мер по его разрешению.

Помимо законодательного закрепления норм, регулирующих коллизию интересов, необходимо обеспечение нравственного регулирования государственной службы.

В Канаде данный механизм реализован в Ценностном этическом кодексе государственной службы (Values and ethics code for the Public Service). Данный кодекс является подзаконным нормативным актом, распространяющим свое действие на должностных лиц большей части государственных органов, в том числе и органов принудительного исполнения. Кодекс провозглашает роль государственных служащих, их цели, а также предписывает им ожидаемое поведение, которое заключается в уважении государственной власти, общества, в действиях в соответствии с общественными и публичными интересами, в исключении личной заинтересованности при выполнении своих обязанностей, в эффективном, рациональном и должном использовании государственных ресурсов, в обладании определенными навыками и профессионализмом².

Необходимо отметить, что контроль за исполнением норм Ценностного этического кодекса государственной службы Канады обеспечивают не только руководители государственных структур, но и кураторы по этике. Данные лица разрешают нравственные споры, в том числе регулируют вопросы, связанные с противоречием интересов как между должностными лицами, так и каждого государственного служащего в отдельности. При этом помимо внутриведомственного контроля этического режима реализуется и внешний, независимый контроль, осуществляемый Уполномоченным по поддержанию моральных стандартов на государственной службе³.

По нашему мнению, в Российской Федерации также можно реализовать этический режим по отношению к органам принудительного исполнения, который может включать:

- 1) соблюдение Кодекса этики и служебного поведения Федеральной службы судебных приставов;
- 2) соблюдение правовых норм, регулирующих в частности конфликт интересов;
- 3) организацию специального органа, осуществляющего контроль за соблюдением нравственного регулирования государственной службы.

В Китае осуществляется профилактика коррупционных правонарушений путем проведения мероприятий, разъясняющих как государственным служащим, так и гражданам понятие конфликта интересов, его особенности, а также значимость реализации антикоррупционной политики. Организаторы таких мероприятий разбирают резонансные дела, демонстрируют документальные фильмы, посвященные этой проблеме, а также предлагают проекты информационных каналов. В Китае даже создана компьютерная игра «Неподкупный воин»⁴.

¹ *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976, BGBl. I 1976, 102.* URL: <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/> (дата обращения: 21.10.2018).

² *Values and ethics code for the Public Service: Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2003.* URL: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (дата обращения: 21.10.2018).

³ Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность / отв. ред. А.Г. Барабашев, С.В. Кабышев. М., 2006. С. 120.

⁴ 6 самых креативных способов борьбы с коррупцией // ЯтакДУМАЮ. URL: <http://yatakdummyu.ru/6-samyx-kreativnyx-sposobov-borby-s-korruptsiej/> (дата обращения: 29.10.2018).

Таким образом происходит взаимодействие общества с государственной властью, при котором граждане имеют возможность сообщать о коррупционных правонарушениях, а власти могут реагировать на них, что обеспечивает контроль за органами принудительного исполнения. Это взаимодействие особенно актуально в силу отсутствия правовой регламентации актов, регулирующих исполнительное производство. Именно данное сотрудничество между государственными органами и гражданами является отличительной особенностью Китая.

Однако при применении опыта Китая в данном вопросе следует помнить, что любая информация должна быть проверена компетентными органами.

Таким образом, опыт иностранных государств может быть заимствован Россией в следующих направлениях:

- 1) регулирование дополнительной деятельности государственных служащих и исключение у должностного лица возможности самостоятельно расценивать вероятность появления конфликта интересов и принимать меры по его разрешению;
- 2) создание эффективного этического режима противодействия конфликту интересов в ФССП России;
- 3) развитие взаимоотношений между обществом и государством в части сообщения о коррупционных правонарушениях, в том числе о возникновении у должностного лица органа принудительного исполнения противоречия между личным и служебным интересом.

Глава 2. Теоретические основы и законодательное закрепление конфликта интересов в Российской Федерации

2.1. *Нормативно-правовая регламентация и доктринальное закрепление конфликта интересов в России.* Конфликт интересов представляет собой неоднозначное явление, включающее как теоретиче-

скую, так и практическую проблему исследования. Данное понятие рассматривается с различных точек зрения и относится к разным отраслям права.

Понятие «конфликт интересов», применимое к государственной гражданской службе, закреплено в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и представляет собой ситуацию, «при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)»¹.

Однако стоит отметить, что в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² дефиниция «конфликт интересов» не раскрывается. В пункте 1 ст. 19 данного закона закрепляется бланкетная норма, отсылающая к выше приведенной дефиниции ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». Такую же бланкетную норму содержит и ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³.

В свою очередь Приказ ФССП России от 06.05.2015 № 277 «Об организации уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы судебных приставов о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения» также не дает дефиниции конфликта интересов, однако устанавливает, что федеральные государственные гражданские служащие Федеральной службы судебных приставов, за исключением лиц, перечисленных в п. 1.1 ч. 1 Приказа, уведомляют о воз-

¹ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

никновении или вероятности возникновения конфликта интересов и представляют данное уведомление в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений¹.

Таким образом, из определения, закрепленного на законодательном уровне, можно выделить ряд признаков возникновения конфликта интересов:

1) возможность появления у лица прямой или косвенной личной заинтересованности;

2) возможность появления противоречия частных и публичных интересов, непосредственно связанных с занимаемой государственным служащим должностью;

3) возможность появления конфликта интересов, затрагивающего не только те ситуации, при которых должностное лицо злоупотребляет своими полномочиями и реализует личную заинтересованность, но и те, в которых возникает такая возможность.

Как уже было сказано ранее, конфликт интересов — сложное понятие, поэтому одной нормативно-правовой регламентации для его определения недостаточно. По нашему мнению, важно обратить внимание на доктринальные подходы к данному явлению.

К примеру, С.А. Гири́н утверждает, что коллизия интересов возникает между обязанностями государственного служащего и его частными интересами, влияющими на выполнение его служебных функций².

А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов, в свою очередь, полагают, что в основе конфлик-

та интересов лежит несоответствие личных интересов должностного лица и интересов общества и государства³.

Р.В. Кандыбин рассматривает данное явление как «ситуацию, при которой материальная или иная личная заинтересованность должностного лица на службе либо вне ее влияет или может повлиять на надлежащее выполнение официальных функций данным лицом, при котором есть вероятность возникновения противоречия между личной заинтересованностью и интересами объектов взаимодействия, вследствие чего могут быть нарушены законные права последних»⁴.

Р.Н. Шевченко⁵ и О.Н. Костюк⁶ придерживаются точки зрения, согласно которой конфликт интересов возникает тогда, когда личная заинтересованность лица объективно мешает исполнению его полномочий и противоречит публичным интересам государства.

Таким образом, в научной литературе существуют различные формулировки дефиниции «конфликт интересов», однако для регулирования правоотношений в соответствии с федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации» используется единое понятие, предусмотренное ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В связи с этим предлагаем собственную формулировку понятия рассматриваемого явления: под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, при которой должностное лицо использует свои должностные полномочия для реализации

¹ Об организации уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы судебных приставов о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения: приказ ФССП России от 06.05.2015 № 277 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2015. № 6.

² Гири́н С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2016. Т. 36. № 10 (231). С. 155.

³ Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 47.

⁴ Кандыбин Р.В. Понятие конфликта интересов на государственной службе // Государственная служба. 2012. № 6 (74). С. 93.

⁵ Шевченко Р.Н. Понятие конфликта интересов в российской правовой доктрине // Законность и правопорядок в современном обществе. 2016. № 34. С. 96—97.

⁶ Костюк О.Н. О соотношении понятий «конфликт интересов» и «коррупция» на государственной службе Российской Федерации // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2012. № 4 (70). С. 29.

личных мотивов, целей и потребностей, вследствие чего может быть причинен вред интересам общества и государства.

Также необходимо учесть, что понятие «конфликт интересов» охватывает все без исключения находящиеся на государственной службе категории лиц, предусмотренные в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Соответствие исполнения должностным лицом своих обязанностей целям и принципам государственной службы, в частности в органах ФССП России, должно оцениваться согласно требованиям должностных регламентов.

2.2. Проблемы регулирования конфликта интересов в Федеральной службе судебных приставов и пути его совершенствования с учетом зарубежного опыта. Основной проблемой регулирования конфликта интересов на государственной службе является раскрытие и понимание причин его происхождения. Государственная служба представляет собой область, в которой распространены коррупционные правонарушения и конфликты, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами.

В науке выделяют причины коллизии интересов, связанные с должностными полномочиями (например, злоупотребление судебных приставов своими полномочиями при взаимодействии с иными государственными органами), и социально-психологические (несоответствие ожиданий должностного лица реальности: например, лицо занимает не ту должность, на которую рассчитывало в соответствии со своей квалификацией, либо получает недостаточное материальное удовлетворение)¹.

Д.И. Дедов подразделяет причины конфликта интересов на институциональные, то есть те, основной причиной зарождения которых считается несовершенство правового регулирования, и личные, которые можно квалифициро-

вать как непрофессионализм и некомпетентность².

О.Н. Костюк считает, что причины возникновения конфликта интересов делятся на две большие группы: объективные, которые не зависят от воли и сознания государственного служащего, в частности судебного пристава, и субъективные, которые обусловлены личной заинтересованностью должностного лица³.

Последняя приведенная классификация причин конфликта интересов, на наш взгляд, является обобщающей: происхождение данного явления обусловлено объективными и субъективными факторами.

Полагаем, урегулирование конфликта интересов в ФССП России зависит от таких институциональных оснований, как:

1) распространение коррупционных правонарушений в государственных органах в силу частой практики применения дисциплинарных взысканий за малозначительные деяния;

2) недостаточность урегулирования данного вопроса в нормативно-правовых актах и локальных актах ФССП России.

Стоит отметить, что в процессе правоприменения ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» возникает вопрос: какой субъект должен принимать решение о привлечении судебного пристава к ответственности? К примеру, части 1 и 2 ст. 19 Федерального закона «О судебных приставах» устанавливают, что «постановления, действия (бездействие) судебного пристава могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в суд», и «судебный пристав несет ответственность за проступки и правонарушения в соответствии с законодательством Российской Федерации». Однако в данном федеральном законе не предусмотрена статья о привлечении лица к дисциплинарной ответственности и не прописано, кем и на каких основаниях судебный пристав может быть к ней привлечен.

¹ Петрушко Е.Н. Основные методологические направления совершенствования технологии разрешения конфликта интересов при прохождении государственной службы в таможенных органах Российской Федерации // APRIORI. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 1. С. 17.

² Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 156.

³ Костюк О.Н. Причинная обусловленность конфликта интересов на государственной службе // Молодой ученый. 2012. № 5. С. 340.

Таким образом, с целью совершенствования мер по предотвращению конфликта интересов в ФССП России можно предложить дополнить Федеральный закон «О судебных приставах» статьей, устанавливающей основания привлечения судебного пристава к дисциплинарной ответственности, определяющей субъекта, назначающего дисциплинарное взыскание, а также перечень дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с государственной гражданской службы, в частности увольнение в связи с утратой доверия.

Поскольку конфликт интересов — понятие оценочное, на практике бывает сложно разграничить, намеренно ли судебный пристав злоупотребил своими полномочиями, либо допустил ошибку при их реализации. В связи с этим мы рассмотрели типовые ситуации возникновения конфликта интересов при реализации судебными приставами своих функций.

Наиболее часто встречающимся обстоятельством в процессе принудительного исполнения является совпадение личного и служебного интереса в отношении родственников либо иных близких лиц судебного пристава. К примеру, судебный пристав проводит в организации проверку ведения финансовых документов по реализации исполнительных документов на работающих в этой организации должников, при этом руководителем организации является жена судебного пристава, а должником — его друг. Конфликт интересов очевиден.

В статье 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрены такие меры по предотвращению конфликта интересов, как:

- уведомление должностного лица о возникновении конфликта интересов;
- изменение должностного или служебного положения лица, в частности отстранение стороны конфликта интересов от исполнения должностных обязанностей;
- отказ должностного лица от выгоды, которая могла бы быть им получена в

ситуации, связанной с конфликтом интересов;

— отвод или самоотвод указанного должностного лица.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах» судебный пристав в такой ситуации обязан взять самоотвод.

Вторым случаем можно считать конфликт интересов, связанный с выполнением дополнительной работы, за которую должностное лицо получает заработную плату либо иную выгоду в денежном эквиваленте. Предотвращение коллизии частных и публичных интересов в этом случае осуществляется через предварительное уведомление высшего должностного лица. Данная мера реализуется с учетом опыта Германии, установившей контроль за дополнительной деятельностью государственных служащих (см. второй параграф главы 1 данной работы «Сущность конфликта интересов и анализ направлений деятельности по урегулированию конфликта интересов в государственных структурах органов принудительного исполнения зарубежных стран»).

Следующим примером может служить ситуация, в которой родственник судебного пристава имеет акции юридического лица, на счета и денежные средства которого наложен арест, и судебный пристав осуществляет отдельные государственные функции в отношении данного юридического лица. В данном случае он должен уведомить своего руководителя о наличии личной заинтересованности в письменной форме и рекомендовать родственнику передать бумаги в доверительное управление либо поставить вопрос об их отчуждении.

Если же судебный пристав или его родственник имеет вклады в кредитной организации, в отношении которой этот судебный пристав реализует свои служебные полномочия, тогда он должен взять самоотвод либо должен быть отстранен высшим должностным лицом.

Если в процессе принудительного исполнения судебному приставу или членам его семьи преподносится подарок или предоставляется услуга, которые

впоследствии могут привести к конфликту интересов, судебному приставу рекомендуется отказаться от такого вознаграждения, а также сообщить о нем руководству в письменной форме.

Крайне редко, но все же встречаются ситуации, когда конфликт интересов связан с имущественными обязательствами судебного пристава (выплата долга). Речь также может идти об использовании полученной судебным приставом конфиденциальной либо иной информации, связанной с осуществлением должностных полномочий, в личных целях. С учетом обстоятельств, содержания информации и тяжести коррупционного правонарушения судебный пристав может быть подвергнут дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В ходе изучения вопроса о привлечении судебных приставов к ответственности за правонарушения, связанные с конфликтом интересов, нами было рассмотрено решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми № 2-5628/2017 2-5628/2017~М-5234/2017 М-5234/2017 от 06.07.2017 по делу № 2-5628/2017¹.

Гражданин В.В.Ю. обратился в суд с иском к Управлению ФССП России по Республике Коми о признании незаконным и отмене приказа о расторжении с ним контракта, о восстановлении на работе и в должности и взыскании компенсации за вынужденный прогул и компенсации морального вреда.

В.В.Ю. был уволен с должности судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов в связи с утратой доверия, так как при исполнении своих должностных полномочий не урегулировал вопрос, связанный с конфликтом интересов (п. 1 ч. 1 с. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Основанием послужили возбужденные в отношении В.В.Ю исполнительные производства в связи с задолженностью по кредитным платежам.

Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФССП России и регулированию конфликта интересов был установлен факт неприятия В.В.Ю. мер по разрешению конфликта интересов.

Суд оставил без удовлетворения иски о выводе требований истца.

По нашему мнению, целесообразно в подзаконных актах и должностных регламентах ФССП России закрепить перечень типовых ситуаций, которые могут повлечь за собой конфликт интересов, а также разработать рекомендации для судебных приставов по урегулированию такого конфликта. Следует также проводить мероприятия по разъяснению недопустимости конфликта интересов на государственной службе.

Одним из важных аспектов регулирования коллизии интересов является совершенствование взаимодействия между Федеральным комитетом по борьбе с коррупцией и Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФССП России и регулированию конфликта интересов в ФССП России. Таким образом будут реализованы превентивные меры, направленные на контроль деятельности судебных приставов. Вероятно, однако, что это приведет к увеличению числа случаев привлечения их к ответственности.

Помимо причин возникновения конфликта интересов значение имеют и условия, при которых он развивается. Например, это несоблюдение судебными приставами служебной дисциплины, отсутствие контроля за их деятельностью со стороны общественности.

В Китае, как уже отмечалось, принимаются действенные меры по взаимодействию с обществом и установлению контроля за структурными подразделениями органов принудительного исполнения. Там широко используются различные информационные каналы, в том числе сеть

¹ Решение Сыктывкарского городского суда (Республика Коми) № 2-5628/2017 2-5628/2017~М-5234/2017 М-5234/2017 от 06.07.2017 по делу № 2-5628/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/hqHoTCpgo21O/> (дата обращения: 25.09.2018).

Интернет, создаются и транслируются телепередачи, посвященные профилактике различных коррупционных правонарушений, в том числе и возникновения конфликта интересов.

По нашему мнению, данная практика может быть успешно применена и в Российской Федерации в силу развития информационных технологий, в частности новостных порталов в сети Интернет. Таким образом общество может выражать свое мнение о деятельности ФССП России в целом, а также воздействовать на конкретные ситуации, связанные с определенными должностными лицами.

В соответствии с изложенными выше предложениями полагаем целесообразным внесение в действующее законодательство перечня типовых ситуаций, в которых возникает конфликта интересов, а также критериев отнесения того или иного вопроса к категории «личная заинтересованность». К мерам урегулирования коллизии интересов также следует отнести совершенствование взаимодействия государственных органов, развитие взаимоотношений между обществом и контролирующими органами, применение нравственных критериев оценки своей деятельности судебным приставом, а также иные меры, заимствованные из опыта Германии, Канады и Китая.

Заключение

Конфликт интересов является сложным оценочным понятием. Урегулирование конфликта интересов требует принятия комплексных мер. На основании данного исследования можно сделать определенные выводы и внести ряд предложений.

1. Конфликт интересов имеет разное толкование с доктринальной точки зрения, однако в Российской Федерации на законодательном уровне закреплено единое понятие, применяемое для регулирования правоотношений на государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Нами предложено следующее определение: под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, в которой должностное лицо использует свои должностные

полномочия для реализации личных мотивов, целей и потребностей, вследствие чего может быть причинен вред интересам общества и государства.

2. Причины возникновения конфликта интересов в науке принято делить по разным основаниям, но основным является деление причин на объективные, которые не зависят от воли и сознания государственного служащего, и субъективные, которые обусловлены личной заинтересованностью должностного лица, его мотивами, целями и потребностями.

3. Типичные случаи возникновения конфликта интересов при реализации служебных полномочий судебными приставами:

а) совпадение личного и служебного интереса в отношении родственников либо иных близких лиц;

б) выполнение иной оплачиваемой работы как дополнительной;

с) реализация отдельных государственных функций в отношении юридического лица, в котором родственник судебного пристава имеет акции или на денежные средства которого наложен арест;

д) реализация отдельных государственных функций в отношении кредитной организации, в которой судебный пристав или его родственники имеют вклады;

е) судебному приставу либо члену его семьи вручается подарок или предоставляется услуга, которые впоследствии могут привести к конфликту интересов;

ф) конфликт интересов, связанный с имущественными обязательствами судебного пристава (выплата долга);

г) использование полученной судебным приставом конфиденциальной либо иной информации, связанной с осуществлением должностных полномочий, в личных целях.

4. Меры по урегулированию конфликта интересов закреплены в Федеральном законе «О противодействии коррупции». К ним относятся:

а) изменение служебного положения лица, в частности отстранение стороны конфликта интересов от исполнения должностных обязанностей;

б) отказ должностного лица от выгоды, которая могла бы быть получена от си-

туации, связанной с конфликтом интересов;

с) отвод или самоотвод указанного лица.

5. Нами предложены следующие рекомендации по совершенствованию мер предотвращения коллизии интересов на государственной гражданской службе в ФССП России:

а) закрепление в подзаконных актах и должностных регламентах ФССП России перечня типовых ситуаций, которые могут повлечь за собой конфликт интересов, а также рекомендаций для судебных приставов по его урегулированию;

б) дополнение Федерального закона «О судебных приставах» статьей, устанавливающей основания привлечения к дисциплинарной ответственности, субъекта, ее назначающего, а также перечень дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с государственной гражданской службы, в частности увольнение в связи с утратой доверия.

с) применение опыта Германии в части регулирования дополнительной деятельности судебных приставов и исключения для должностного лица возможности самостоятельно расценивать вероятность появления конфликта интересов и принятия мер по его разрешению;

д) реализация этического режима по отношению к органам принудительного исполнения, подразумевающего: 1) соблюдение Кодекса этики и служебного поведения Федеральной службы судебных приставов; 2) соблюдение правовых норм, регулирующих, в частности, конфликт интересов; 3) организацию специального органа, осуществляющего контроль за соблюдением нравственного регу-

лирования государственной службы (по аналогии с соответствующим органом в Канаде);

е) разработка методических рекомендаций, проведение мероприятий по разъяснению недопустимости конфликта интересов на государственной службе;

ф) создание информационных каналов, в том числе более свободного доступа к информации о деятельности судебных приставов, в сети Интернет, создание специальных игр, интернет-журналов, трансляция телепередач, посвященных профилактике различных коррупционных правонарушений;

г) совершенствование взаимодействия между Федеральным комитетом по борьбе с коррупцией и Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФССП России и регулированию конфликта интересов в ФССП России.

Таким образом, изучение сущности конфликта интересов и особенностей законодательного закрепления предотвращения их возникновения не только в России, но и в зарубежных странах, показало, что данное явление слабо изучено и нуждается в детализации, выработке критериев оценки ситуаций, при которых возможно возникновение противоречия между частными интересами и должностными обязанностями служащего органов принудительного исполнения. Меры по урегулированию конфликта интересов, применяемые в Германии, Канаде и Китае, могут быть успешно реализованы в Российской Федерации и должны способствовать борьбе не только с конфликтом интересов в Федеральной службе судебных приставов, но и с коррупционными правонарушениями в целом.