

УДК 347.9:342.951

Совершенствование законодательства об исполнительном производстве в Российской Федерации как необходимая составляющая эффективной судебной системы: куда двигаться дальше?



Интервью с Галиной Дмитриевной Улётовой — доктором юридических наук, профессором кафедры правового регулирования рыночной экономики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, почетным работником высшего профессионального образования РФ

Россия, Москва
uletova@mail.ru

Рассматриваются актуальные проблемы исполнительного производства. Дается ретроспектива развития законодательства об исполнительном производстве в советский и постсоветский период. Отмечается роль судебной практики и зарубежного опыта в процессе совершенствования законодательства об исполнительном производстве. Особо выделяются перспективные направления совершенствования института принудительного исполнения в России.

Ключевые слова: исполнительное производство, законодательство об исполнительном производстве, Федеральная

Коротко об авторе

В 2007 году в Институте государства и права РАН защитила докторскую диссертацию на тему «Источники исполнительного права Российской Федерации». В 2010 году ВАК РФ ей присвоено ученое звание профессора по кафедре гражданского, арбитражного процесса и трудового права. В течение ряда лет (2001—2011 годы) заведовала кафедрой гражданского, арбитражного процесса и трудового права КубГУ. С 2012 года — профессор РАНХиГС при Президенте РФ. Преподает дисциплины: гражданский процесс (теория и практика), арбитражный процесс (теория и практика), актуальные проблемы исполнительного производства. Опубликовала более 150 научных работ, среди которых авторский законопроект «Об исполнительно-деятельности частных судебных приставов-исполнителей» (СПб., 2005, 2006), проект Исполнительного кодекса РФ (в соавторстве; Краснодар; СПб., 2004, М., 2009). Член экспертно-консультативного совета при комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества.

Член рабочей группы по разработке первого проекта Исполнительного кодекса РФ, член редакционных коллегий журнала «Современное право», книжной серии «Теория и практика гражданского права и процесса» (СПб.: Юридический Центр «Пресс»). До 2012 года возглавляла Общественный совет при главном судебном приставе Краснодарского края. Сопредседатель редакционной коллегии книжной серии «Классика российской процессуальной науки» (совместно с проф. МГУ им. М.В. Ломоносова М.К. Треушниковым) (некоммерческий проект). Имеет 10 международных сертификатов о повышении квалификации (США, Англия, Франция, Швейцария, Италия и др.).

Сфера научных интересов — актуальные проблемы гражданского процесса, исполнительное производство, научное наследие в сфере российской процессуальной науки.

Награждена медалью Анатолия Кони за большой вклад в реализацию государственной политики в сфере юстиции и в развитие системы исполнительного производства (2007 год), Почетной грамотой главы Администрации (губернатора) Краснодарского края за проведение особо значимых мероприятий (2010 год) и другими наградами.

Воплощение концептуальной идеи самостоятельности исполнительного производства в связи с очевидной обособленностью его предмета и метода от гражданского процесса позволило избежать коллапса судебной системы, освободившейся от функций текущего контроля в сфере исполнительного производства.

Об этом и многом другом мы побеседовали с проф. Г.Д. Улётовой.

Ред.: Уважаемая Галина Дмитриевна, как известно, советские процессуальные кодексы (ГПК РСФСР 1923 года и ГПК РСФСР 1964 года) основывались на концепции единства гражданского процесса и исполнительного производства. В ГПК РФ эта концептуальная идея не нашла отражения, поскольку законодатель избрал путь автономного развития исполнительного производства, что повлекло за собой изменение роли суда в сфере принудительного исполнения, сущностное изменение содержания многих норм кодекса, ранее регламентировавших исполнение судебных постановлений, и появление большого количества отсылочных норм к Федеральному закону от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве).

На Ваш взгляд, не было ли это ошибкой, которую надо исправлять, учитывая состояние дел в сфере принудительного исполнения, ее важность для повышения эффективности судебной системы?

Улётова Г.Д.: Действительно, в советских процессуальных кодексах была воплощена концептуальная идея единства гражданского процесса и исполнительного производства. На наш взгляд, это было обусловлено в первую очередь факторами экономического характера, неразвитостью частной собственности (доминировала государственная собственность) и организационными причинами: судебные исполнители состояли при районных судах и осуществляли свою деятельность под контролем председателя соответствующего суда. Однако обратите внимание на то, что идея автономного развития исполнительного производства зародилась не сегодня, а еще в советском исполнительном производстве, поскольку именно в советский период ученые пришли к пониманию фрагментарности правового регулирования исполнительного производства и нецелесообразности закрепления в ГПК (процессуальном источнике) подробного регламента исполнения судебных решений в силу специфического предмета деятельности судебного исполнителя. На наш взгляд, это и привело к разработке и принятию специального ведомственного акта — Инструкции об исполнительном производстве (утв. приказом Министерства юстиции СССР от 15.11.1985 № 22). В последующем соответствующий раздел ГПК РСФСР и эта Инструкция стали правовой основой для серьезной кодификации законодательства об исполнительном производстве, востребованной новыми социально-экономическими и правовыми реалиями в стране.

Двадцать четвертого октября 1992 г. произошло важное историческое событие: Верховным Советом РСФСР была утверждена Концепция судебной реформы — комплекс современных научных правовых идей и мер, направленных на серьезное преобразование и обновление отечественного судопроизводства, в том числе и гражданского судопроизводства и исполнительного производства как его составляющей. Это обусловлено единством основной цели — защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Был принят первый специальный в истории развития исполнительного производства нормативный правовой акт — Федеральный закон от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве». Одновременно приняли и Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ

«О судебных приставах». Их принятие послужило мощным катализатором расцвета науки исполнительного производства, которая в этот период развивалась очень медленно, находясь на задворках науки гражданского процесса.

Именно в названных двух законах, на наш взгляд, в полной мере была реализована более разумная концептуальная идея самостоятельности исполнительного производства (исполнительного права) в связи с очевидной обособленностью его предмета и метода регулирования от гражданского процесса, относительной автономностью законодательства об исполнительном производстве, взаимодействия исполнительного производства с гражданским процессом и другими отраслями российского права. Полагаем, это решение позволило избежать коллапса судебной системы, освободившейся в значительной части от функций предварительного контроля и полностью — от текущего контроля за действиями органов принудительного исполнения в сфере исполнительного производства. В этом огромная заслуга тех, кто принимал участие в разработке названных законов, и Высшего Арбитражного Суда РФ, осознавшего необходимость принятия специальных законов.

Усложнение отношений в сфере экономики выявило проблемы в сфере исполнительного производства, показало недостаточную разработанность действующих механизмов исполнения судебных актов. Потребность в более эффективной модели исполнительного производства стала основой для новых дискуссий о месте исполнительного производства в системе российского права и возникновения различных концепций дальнейшего совершенствования законодательства.

Ред.: *Сохранилась ли приверженность концепции автономного развития исполнительного производства в разработанном под руководством проф. В.М. Шерстюка проекте ИК РФ? Имела ли место конкуренция идей при обсуждении будущего российского исполнительного производства в процессе работы над проектом?*

Улётова Г.Д.: Концепция автономного развития исполнительного производства нашла отражение не только в первом варианте проекта ИК РФ (2004 год), но и во втором (2009 год). Рабочую группу возглавлял проф. В.М. Шерстюк, внесший огромный вклад в разработку и названных проектов, и Арбитражного процессуального кодекса РФ¹. Рабочая группа трудилась над проектами в режиме беспрецедентной открытости и постоянных дискуссий. К примеру, содержательная дискуссия

¹ О создании и составе рабочих групп, этапах работы над проектом см. подробнее: Шерстюк В.М. Проект системы Исполнительного кодекса Российской Федерации // Законодательство. 2015. № 11.

о направлениях дальнейшего развития исполнительного производства состоялась в 2003 году на встрече представителей гражданской процессуальной науки «Развитие гражданского процессуального права в России, странах СНГ и Балтии» в Твери (инициатор встречи — декан юридического факультета Тверского государственного университета Л.В. Туманова)¹. Вопросы исполнительного производства были в центре внимания участников международной научной конференции «Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций», которая была проведена КубГУ (23–26 мая 2002 г., Краснодар; Сочи). На конференции обсуждались концепция ИК РФ (И.В. Исаенкова, В.М. Шерстюк, В.В. Ярков), а также Концепция развития системы исполнительного законодательства и службы судебных приставов Российской Федерации, представленная проф. В.В. Ярковым. Большой интерес вызвал альтернативный подход к проблеме, изложенный в статье Е.Г. Стрельцовой «К вопросу о концепции исполнительного производства»². Эти материалы не утратили своей актуальности и сейчас востребованы в связи с дискуссией о месте исполнительного производства в Концепции единого ГПК РФ.

Важным событием в науке исполнительного производства стала международная научно-практическая конференция «Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика» (20–23 октября 2004 г., Сочи), в которой участвовало большинство членов рабочей группы³. В ходе этой конференции прошла презентация первого проекта ИК РФ. Его обсуждение состоялось не только в рамках пленарного, но и специального секционного заседания «Современная доктрина исполнительного производства и проект Исполнительного кодекса Российской Федерации», модератором которого был проф. В.М. Шерстюк. В обсуждении приняли участие ведущие российские ученые, многие зарубежные ученые, специализирующиеся на проблемах исполнительного производства, практикующие судьи и судебные приставы-исполнители, в том числе главные судебные приставы ряда субъектов Федерации.

К сожалению, до настоящего времени эти проекты не воплощены в жизнь по причинам объективного и субъективного характера, а возможно и в связи с тем, что в их подготовке Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) тогда играла минимальную роль. Безусловно, сегодня проекты требуют

серьезного обновления, поскольку за время, прошедшее с момента их разработки, исполнительное производство благодаря активному участию в законопроектной работе ФССП России существенно обновилось и обогатилось новыми институтами, в том числе новыми мерами принудительного исполнения.

Ред.: *Галина Дмитриевна, скажите, пожалуйста, рабочая группа продолжает работу над проектом ИК РФ или его принятие уже не актуально, учитывая существенное обновление в последнее время Закона об исполнительном производстве?*

Улётова Г.Д.: Сейчас, насколько известно, работа идет над третьим вариантом проекта ИК РФ, но деятельность новой межведомственной рабочей группы пока широко не освещается. К сожалению, многие ученые, занимающиеся проблемами исполнительного производства, не вошли в ее состав, на что справедливо обратил внимание и В.М. Шерстюк.

Ред.: *Где читатели могут ознакомиться с последней версией Концепции исполнительного производства? Что Вы можете пожелать членам рабочей группы?*

Улётова Г.Д.: Вопрос лучше адресовать Минюсту России и ФССП России. Нам же представляется очень интересной и глубокой статья бывшего руководителя нашей рабочей группы проф. В.М. Шерстюка, который представил юридической общественности свой взгляд на новую концепцию, выразив надежду, что серьезные наработки прежнего состава рабочей группы будут учтены.

Коллегам хотелось бы пожелать успешной работы над этим значимым для отечественной правовой системы актом, чтобы в ходе работы царил дух не соперничества, а сотрудничества и взаимопонимания, как это было при работе над первым проектом ИК РФ. Ведь для практики не столь важно, чьи научные идеи в большей степени будут реализованы в проекте. Важно, чтобы появился проект, который будет содержать правовую основу для более эффективного исполнительного производства.

Потребность практики в законе в виде кодекса становится все более очевидной. Регулирование ряда важнейших вопросов в сфере исполнительного производства, затрагивающих права взыскателей, должников, а нередко и других лиц, с помощью приказов Директора ФССП России, несмотря на их серьезную проработанность, не соответствует природе исполнительного производства, являющегося предметом ведения Российской Федерации.

¹ См.: Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002—2003. № 2 / под ред. В.В. Яркова. СПб., 2004.

² См.: Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Краснодар; Сочи, 2002.

³ Организатором этой конференции была Г.Д. Улётова, в то время возглавлявшая кафедру гражданского, арбитражного процесса и трудового права КубГУ (*Примеч. ред.*).

Ред.: *Какой период Вы считаете наиболее плодотворным в развитии науки исполнительного производства?*

Вероятно, золотое время в развитии науки исполнительного производства можно обозначить временными рамками с 1997 по 2011 год: это — период наиболее эффективного сотрудничества ученых различных вузов нашей страны (МГУ, Санкт-Петербургского государственного университета, УрГЮА, МГЮА, РАП, СГАП, Воронежского, Казанского, Кубанского государственных университетов и др.). Эта важная для повышения эффективности судебной власти сфера тогда стала предметом интереса и серьезных научных исследований, ряд ученых — О.В. Исаенкова, В.Ф. Кузнецов, Д.Х. Валеев, Д.Я. Малешин, Е.Н. Кузнецов, А.В. Рего — защитили докторские и кандидатские диссертации.

Исполнительное производство было предметом активных дискуссий на площадках различного уровня с участием не только ученых, но и судей Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других судов, представителей ФССП России и ее территориальных органов, непосредственно реализующих функции по исполнению судебных решений. Нельзя не сказать о плеяде замечательных советских и российских ученых (М.Г. Авдюков, Ю.И. Гринько, А.М. Смецкая, Р.Х. Валеева, В.П. Пастухов, Л.К. Крамаренко, Л.Н. Завадская, А.К. Сергун, М.К. Юков, В.М. Шерстюк, В.В. Ярков и др.), исследования проблем исполнительного производства которых подготовили всплеск научной активности нового поколения ученых.

Последующие дискуссии и анализ практики исполнительного производства позволили выявить существующие в этой сфере проблемы и привели к осознанию потребности дальнейшего совершенствования действующего законодательства и принятию Закона об исполнительном производстве, который стал одним из важнейших актов, обеспечивших становление правового государства и стабильность гражданского оборота. Его принятие позволило придать новое качество системе принудительного исполнения и деятельности по исполнению судебных решений.

Однако далеко не все проблемы исполнительного производства решены, и это обстоятельство актуализирует дискуссию о необходимости завершения работы над проектом ИК РФ.

Ред.: *Галина Дмитриевна, какие еще факторы, наряду с качественным законом, серьезно влияют на эффективность исполнительного производства?*

Улётова Г.Д.: Несомненно, качественное и понятное для граждан законодательство ока-

зывает серьезное влияние на эффективность избранной модели исполнительного производства, но, к сожалению, не все зависит от содержания конкретного нормативного акта, будь то кодекс или закон. Не менее важны факторы, которые не всегда могут учесть разработчики новых законов: состояние (динамика) правовой и экономической системы в целом; экономический кризис; уровень доверия граждан к судебной системе и судьям, принимающим как справедливые, так иногда и несправедливые судебные решения, которые нередко воплотились в должниками сознательно не исполняются; непоследовательность законодателя в процессе регулирования отношений в сфере исполнительного производства и несогласованность норм базового закона с нормами других процессуальных и материальных законов, на что справедливо и неоднократно обращал внимание главный судебный пристав РФ А.О. Парфенчиков, и, к сожалению, предельно низкий уровень правосознания граждан-должников.

Но самые значимые факторы, на наш взгляд, — отсутствие серьезной мотивации у лиц, непосредственно занимающихся принудительным исполнением судебных и иных юрисдикционных актов. Как следствие — неукомплектованность в должной мере территориальных подразделений службы судебных приставов профессиональными юристами, недостаточная заинтересованность общества и государства в наличии эффективной системы принудительного исполнения, что и привело к появлению работающих длительное время вне правового поля коллекторов.

Приходится согласиться с мнением проф. Д.А. Фурсова и проф. В.В. Лазарева, которые считают, что без государственной воли невозможно существование никакого права, в равной степени невозможно и существование эффективного исполнительного производства, если законодателем не предпринимаются очевидные меры для повышения статуса судебного пристава-исполнителя, мотивации его деятельности по правильному и своевременному исполнению судебных актов, актов других органов. Мотивация лиц, непосредственно занимающихся принудительным исполнением судебных решений, — ключевой аспект для формирования более эффективной модели российского исполнительного производства.

Ред.: *Как Вы считаете, с момента принятия Закона об исполнительном производстве российское законодательство об исполнительном производстве стало качественнее? Можно ли утверждать, что оно соответствует лучшим мировым образцам? Есть ли в этом заслуга ФССП России?*

Улётова Г.Д.: Очевидно, что идеальной модели исполнительного производства не суще-

ствуется. Кроме того, конкурсы на лучший в мире закон никто не проводил, поэтому на Ваш вопрос ответить очень сложно. Но Закон об исполнительном производстве принимается во внимание при обновлении законодательства на постсоветском пространстве, и это говорит о том, что он значительно усовершенствован. Во всяком случае он, без сомнения, намного лучше проекта Глобального кодекса принудительного исполнения. В России, безусловно, накоплен позитивный опыт законодательного регулирования отношений в сфере исполнительного производства, который должен быть обобщен и использован не только при доработке проекта ИК РФ. Он заслуживает серьезного внимания и может быть учтен при выработке европейских стандартов в этой сфере, Модельного кодекса исполнительного производства для стран СНГ, а также при формировании основ международного исполнительного производства в ходе доработки Глобального кодекса принудительного исполнения.

Что касается заслуг ФССП России в деле совершенствования законодательства об исполнительном производстве, то, на наш взгляд, за прошедший период Службой сделано невероятно много. Это время можно охарактеризовать как период постоянного поиска наиболее эффективных процессуально-процедурных механизмов исполнения судебных решений и новых мер принудительного исполнения, последовательного совершенствования законодательства об исполнительном производстве с учетом лучших практик некоторых зарубежных государств (Беларусь, Израиль, Казахстан, Финляндия, Германия, Франция, Чехия и др.), в которых апробированы отдельные эффективные меры принудительного исполнения, ранее не известные отечественному исполнительному производству.

Нельзя не отметить, что в последние годы ФССП России было организовано и проведено на высочайшем уровне несколько международных научно-практических конференций по актуальным проблемам исполнительного производства, в том числе и с целью изучения международного опыта в этой сфере и возможного его использования в процессе совершенствования отечественного исполнительного производства, что оказало определенное влияние на качество законодательства об исполнительном производстве. По итогам этих форумов изданы очень интересные сборники¹, в которых выявлены и обозначены новейшие тенденции в исполнительном производстве. Полагаем, эти издания могут быть полезны не

только судебным приставам, законодателю, но и ученым, в первую очередь молодым, которые ищут актуальные темы для своих научных исследований.

Сфера исполнительного производства находится в зоне постоянного пристального внимания не только ФССП России и юридической науки, но и российского законодателя, Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). В настоящее время ФССП России, на наш взгляд, необходимо сместить акценты в область фактического исполнения судебных решений и как можно скорее принять меры по повышению мотивации деятельности судебных приставов, о чем неоднократно писали и говорили на различных форумах многие ученые.

Ред.: Галина Дмитриевна, как известно, ряд норм Закона об исполнительном производстве и ГПК РФ, регулирующих отдельные вопросы исполнительного производства, оспаривались в КС РФ гражданами и организациями и проверялись на предмет их конституционности, причем не всегда безуспешно. Считаете ли вы, что КС РФ оказывает влияние на качество законодательства об исполнительном производстве?

Улётова Г.Д.: Значение КС РФ в улучшении отечественной правовой системы трудно переоценить. Его правовые позиции несомненно оказывают серьезное влияние и на содержание (совершенствование) норм законодательства об исполнительном производстве, и на последующую судебную практику в этой сфере, а в последнее время — и на содержание постановлений Пленума ВС РФ. Это позволяет сделать вывод о последовательной и, хотелось бы думать, устойчивой тенденции конституционализации правоприменительной практики судов, деятельности органов принудительного исполнения и в целом российского законодательства об исполнительном производстве.

Однако, к сожалению, еще не все важные правовые позиции, способные повысить результативность деятельности органов принудительного исполнения, нашли отражение в действующем законе, поэтому модель отечественного исполнительного производства будет совершенствоваться. В этой связи новому составу Государственной Думы предстоит серьезная работа в данной сфере.

Ред.: КС РФ неоднократно указывал, что исполнение судебного решения, по смыслу ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судеб-

¹ См., например: Розыск должников и их активов: национальное регулирование и международное сотрудничество: сб. мат-лов V Междунар. науч.-практ. конф. 9—11 сентября 2014 г., г. Владикавказ / отв. ред. А.О. Парфенчиков, В.А. Гуреев. Владикавказ, 2015; Ограничение прав должника: новеллы законодательства и практика применения: сб. мат-лов VI Междунар. науч.-практ. конф. 8—10 сентября 2015 г., г. Улан-Удэ / отв. ред. А.О. Парфенчиков, В.А. Гуреев. М., 2016.

ной защиты. Означает ли это, что исполнительное производство является стадией гражданского процесса?

Улётова Г.Д.: Действительно, названная Вами позиция изложена в ряде постановлений КС РФ¹. Вместе с тем было бы неправильно утверждать, что КС РФ рассматривает исполнительное производство исключительно как стадию гражданского процесса. КС РФ неоднократно указывал, что Конституция РФ гарантирует государственную, в том числе судебную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45, части 1 и 2 ст. 46); защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). Опираясь на содержание норм ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 17, статей 18, 52, 53, 55, п. «в» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ст. 118 Конституции РФ, следует заключить, что защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется. Однако из содержания указанных и ряда других постановлений КС РФ вовсе не следует, что исполнительное производство — часть гражданского процесса. На наш взгляд, частью гражданского процесса является производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов, что далеко не одно и то же.

Вопрос о соотношении правосудия по гражданским делам с исполнительным производством глубоко исследован Г.А. Жилиным в его фундаментальной монографии «Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы» (М.: Проспект, 2010. С. 42–52).

Моя позиция по этому вопросу изложена в моей докторской диссертации «Источники исполнительного производства» (М., 2007), и она не изменилась: «Правовые отношения в сфере исполнительного производства — это совокупность закономерно связанных, внутренне структурированных общественных отношений, находящихся за рамками традиционной сферы правосудия и потому дистанцированных и обособленных по признакам и критериям отраслевой самостоятельности».

Не менее важной сегодня представляется другая правовая позиция КС РФ, которая обращена, исходя из ее смысла и содержания, к органам принудительного исполнения и к законодателю: «Защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется, что обязыва-

ет федерального законодателя при выборе в пределах своей конституционной дискреции того или иного механизма исполнительного производства осуществлять непротиворечивое регулирование отношений в этой сфере, создавать для них стабильную правовую основу и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения»².

По мнению КС РФ, законодательная регламентация обращения взыскания по исполнительным документам должна не только осуществляться на стабильной правовой основе, но и обеспечивать сбалансированное регулирование прав и законных интересов всех участников исполнительного производства с законодательным установлением пределов возможного взыскания, но при этом не должно затрагиваться основное содержание прав должника. Правовые позиции КС РФ, по нашему мнению, находятся в полной гармонии с практикой ЕСПЧ по применению п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Европейская конвенция)³, однако они еще не в полной мере реализованы законодателем и в правоприменительной деятельности. В этой связи серьезной научной дискуссии с целью последующего законодательного решения требует проблема судебных иммунитетов в исполнительном производстве, которая при разработке Концепции единого ГПК РФ практически осталась без внимания. Что же касается выбора того или иного механизма исполнительного производства, то, как справедливо отметил КС РФ, это находится в пределах конституционной дискреции федерального законодателя.

Ред.: *Какие правовые позиции из постановлений КС РФ ждут законодательного закрепления в Законе об исполнительном производстве или в ГПК РФ и могли бы они реально повлиять на исполнимость судебных постановлений?*

Улётова Г.Д.: Полагаем, что для обеспечения конституционного принципа исполнимости судебных актов очень важно постановление КС РФ от 14.05.2012 № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова». Как известно, руководствуясь принципом разумной сдержанности, КС РФ в названном постановлении воздержался от признания противореча-

¹ Постановления КС РФ от 30.07.2001 № 13-П, от 15.01.2002 № 1-П, от 14.05.2003 № 8-П, от 14.07.2005 № 8-П, от 26.02.2010 № 4-П и от 14.05.2012 № 11-П, определения КС РФ от 05.06.2012 № 1061-О, от 21.11.2013 № 1863-О, от 23.12.2014 № 2776-О.

² Постановление КС РФ от 30.07.2001 № 13-П.

³ Постановления ЕСПЧ от 19.03.1997 по делу «Hornsby v. Greece», от 07.05.2002 по делу «Бурдов против России», от 15.01.2009 по делу «Бурдов против России» (№ 2) и др.

щим Конституции РФ оспариваемого положения, устанавливающего имущественный (исполнительский) иммунитет в отношении принадлежащего гражданину-должнику на праве собственности жилого помещения, если оно является для должника и членов его семьи, совместно проживающих в данном жилом помещении, единственным пригодным для постоянного проживания. Однако в резолютивной части постановления (п. 2) КС РФ справедливо указал, что имущественный (исполнительский) иммунитет в отношении принадлежащего гражданину-должнику на праве собственности жилого помещения должен распространяться на жилое помещение, которое по своим объективным характеристикам (параметрам) является разумно достаточным для удовлетворения конституционно значимой потребности в жилище как необходимом средстве жизнеобеспечения, что обусловлено необходимостью реализации конституционного принципа соразмерности при обеспечении защиты прав и законных интересов кредитора (взыскателя) и гражданина-должника как участников исполнительного производства.

КС РФ весьма корректно предложил законодателю установить пределы действия имущественного (исполнительского) иммунитета в указанном случае с целью обеспечения возможности удовлетворения имущественных интересов кредитора (взыскателя), если по своим характеристикам соответствующий объект недвижимости явно превышает уровень, достаточный для удовлетворения разумной потребности гражданина-должника и членов его семьи в жилище, а также предусмотреть для должника и членов его семьи гарантии сохранения жилищных условий, необходимых для нормального существования.

К сожалению, гражданское процессуальное законодательство в части регулирования отношений по обращению взыскания на единственное принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение до настоящего времени в полной мере не обновлено, что не способствует единообразному применению положений ст. 446 ГПК РФ и обеспечению баланса интересов взыскателей и должников в процессе исполнения судебных решений и реализации конституционного принципа исполнимости судебного решения.

Ред.: Прошло десять лет с того времени, как Вы представили юридической общественности авторский проект федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей». Вы по-прежнему считаете, что эта тема актуальна и перспективна?

Улётова Г.Д.: Действительно, в ходе защиты докторской диссертации в Институте госу-

дарства и права РАН я представила и защищала научную концепцию проекта федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей» и разработанный мною на его основе проект федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей». Полагаю, что эта тема по-прежнему актуальна. Напомню читателям, что в качестве концептуальной основы совершенствования исполнительного производства были предложены следующие принципы:

- вариативность организационных моделей исполнительного производства;
- конкурирующая компетенция различных органов принудительного исполнения;
- приоритетность уровня профессиональной подготовки и опыта правоприменительной практики в решении кадровых вопросов;
- нецелесообразность наличия норм регионального и муниципального уровня в механизме правового регулирования исполнительного производства.

Полагаю, своевременное введение в правовое поле России института частных судебных приставов-исполнителей на основе этих принципов при обязательном закреплении принципа двойного страхования их деятельности (за счет собственных средств и средств палаты) не привело бы к неконтролируемой деятельности коллекторов, превращению отдельных судебных приставов-исполнителей в поставщиков информации о должниках коллекторам, к кадровым проблемам (оттоку из системы исполнения высококвалифицированных специалистов), а также минимизировало бы риски коррупции в сфере принудительного исполнения.

Ред.: *Коль мы затронули тему Вашей диссертационной работы, какие из ваших предложений еще не реализованы и ждут решения?*

Улётова Г.Д.: В числе первоочередных мер я также обосновывала необходимость дифференциации сроков совершения исполнительных действий судебным приставом-исполнителем (в зависимости от характера мер принудительного исполнения и вида исполнительного документа). По моему мнению, установленный Законом об исполнительном производстве двухмесячный срок совершения исполнительных действий (в Законе об исполнительном производстве 1997 года это ст. 13, в одноименном законе 2007 года — ст. 36) должен распространяться на исполнение исполнительных документов неимущественного характера. Срок для исполнения исполнительных документов имущественного характера следует увеличить до 4 месяцев ввиду сложности исполнения данного вида исполнительных документов. В исключительных случаях по заявлению судебного пристава-исполнителя срок совершения испол-

нительных действий может быть продлен соответствующим должностным лицом Службы (например, старшим судебным приставом) до 6 месяцев.

Установление 6-месячного срока исполнения всех исполнительных документов без учета характера требований, содержащихся в исполнительном документе, на наш взгляд, приведет к длительной задержке исполнения судебного или иного акта, а в ряде случаев — к утрате интереса взыскателя к исполнению. Значительное увеличение срока может способствовать злоупотреблениям со стороны судебных приставов-исполнителей (всплеску коррупционных проявлений), поскольку взыскатели будут предпринимать попытки к ускорению исполнения судебного или иного акта, в том числе и вне рамок исполнительного производства.

Мы убеждены, что сроки совершения исполнительных действий должны сопрягаться со сроками рассмотрения дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, предусмотренными ГПК РФ и АПК РФ, а также учитывать требования п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о праве на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок. Считаем, что исполнение многих судебных решений — не менее сложная деятельность, чем деятельность судов по рассмотрению и разрешению дел. Конечно, мы не настаиваем на реализации именно этого предложения, но то, что мы должны вернуться в этой проблеме, очевидно.

Ред.: Галина Дмитриевна, давайте подведем промежуточные итоги нашей беседы. Что Вы относите к числу основных новелл существенно изменившегося Закона об исполнительном производстве?

Улётова Г.Д.: Полагаем, что к числу наиболее значимых можно отнести ряд новелл, способных оказать серьезное влияние на уровень исполнения судебных решений и актов иных юрисдикционных органов. Во-первых, возложение на ФССП России обязанности по созданию и ведению, в том числе в электронном виде, правового банка данных исполнительного производства и установление перечня общедоступных сведений, содержащихся в нем, что свидетельствует о косвенном закреплении принципа гласности в исполнительном производстве (ст. 6.1 введена в Закон об исполнительном производстве Федеральным законом от 11.07.2011 № 196-ФЗ) и серьезно влияет на повышение эффективности исполнительного производства. На наш взгляд, эта норма — большой шаг к воплощению принципа гласности в исполнительном производстве, который требует своего закрепления в ст. 4 Закона об исполнительном производстве, содержащей исчерпывающий перечень принципов испол-

нительного производства (на этом мы настаивали и при работе над проектом ИК РФ).

Во-вторых, разграничение законодателем понятий «исполнительные действия» и «меры принудительного исполнения» и их нормативное определение (статьи 64, 68 Закона об исполнительном производстве), что позволяет судебным приставам-исполнителям совершать необходимые исполнительные действия и в период приостановления исполнительного производства.

В-третьих, право судебного пристава-исполнителя в порядке и пределах, установленных законом, производить оценку малоценного имущества, что минимизирует расходы и ускоряет процесс исполнения (возможно увеличение предельной суммы до 50 тыс. рублей).

В-четвертых, право судебного пристава-исполнителя устанавливать временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации, хотя надо признать, что не всегда ограничение приводит к фактическому исполнению требований исполнительного документа. Нужно подумать о возможной модификации ограничения по истечении определенного срока в иные меры принудительного исполнения. Принципиально важным является установление открытого перечня исполнительных действий, необходимых для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов. Система мер принудительного исполнения практически тоже носит неисчерпывающий характер, однако иные меры могут быть предусмотрены исключительно федеральным законом, что снижает риски незаконных действий судебных приставов-исполнителей.

Следует позитивно оценить реализацию в Законе об исполнительном производстве концепции приоритета добровольного исполнения (мы очень долго об этом спорили при разработке проекта ИК РФ). Представляется весьма перспективной концепция добровольного (не принудительного) исполнения и реализация в правоприменительной деятельности судебного пристава-исполнителя принципа приоритета и поощрения добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. Этой теме я посвятила несколько статей. Реализация названного принципа важна не только для сторон исполнительного производства, но и для государства. Очень важно, что этот способ исполнения позволяет сохранять социальные связи (нормальные отношения) между должником и взыскателем, гармонизировать общественные отношения.

Не менее важно исключение усмотрения при определении продолжительности срока для добровольного исполнения, усиление влияния взыскателя на эффективность исполни-

тельного производства (принцип сотрудничества должника, взыскателя и судебного пристава-исполнителя в процессе исполнения). В заявлении взыскателя о возбуждении исполнительного производства могут содержаться известные ему сведения о должнике, причем взыскатель вправе приложить к заявлению документы об имущественном положении должника и иные сведения, если он считает, что они могут иметь значение для своевременного и полного исполнения требований исполнительного документа¹.

Принципиально важно, на наш взгляд, снижение принудительной составляющей и расширение принципа диспозитивности в исполнительном производстве (наполнение его новым содержанием), в частности, наличие в Законе об исполнительном производстве ст. 87 о самостоятельной реализации имущества должником стоимостью до 30 тыс. рублей и введение новой по содержанию ст. 87.2 (оставление взыскателем за собой имущества, не реализованного должником самостоятельно)². Лишь в случае отказа взыскателя либо при непоступлении от него ходатайства об оставлении за собой нереализованного имущества оно подлежит принудительной реализации по общим правилам исполнительного производства. И, наконец, наделение должностных лиц ФССП России (главный судебный пристав РФ, главный судебный пристав субъекта Российской Федерации, старший судебный пристав и их заместители) правом совершать исполнительные действия при осуществлении контроля в сфере исполнительного производства³.

Можно также ожидать положительного эффекта от реализации нормы, закрепляющей возможность ведения исполнительного производства группой принудительного исполнения, которая может создаваться главным судебным приставом РФ или главным судебным приставом субъекта Российской Федерации в целях более оперативного и правильного исполнения содержащихся в исполнительном документе требований (в случае сложности или большого объема исполнительного производства). Должен быть положительный результат и от последовательной реализации ФССП России концепции электронного исполнительного производства (внедрение современных информационных технологий в деятельность органов принудительного исполнения) при

условии мониторинга этого процесса в регионах и освоения новых способов общения с взыскателями и должниками.

Ред.: *Вы много позитивного отметили в Законе об исполнительном производстве. Почему же до сих пор процент исполнения судебных решений не очень высок? Какие наиболее негативные аспекты в деятельности ФССП России Вы видите?*

Улётова Г.Д.: Несомненно, отдельные недостатки есть в нормативном регулировании сферы исполнительного производства и в деятельности органов принудительного исполнения. ФССП России в нынешнем ее статусе — очень молодая структура в отечественной правовой системе. На одном из международных форумов я освещала некоторые негативные аспекты в сфере исполнительного производства России. К сожалению, неплохая предложенная нормативная модель и реальное правоприменение в сфере исполнительного производства в ряде случаев существенно отличаются. Например, имеет место нарушение как нормативных, так и разумных сроков исполнения судебных решений; лица, участвующие в исполнительном производстве, а также судебные приставы-исполнители нередко злоупотребляют своими правами. ФССП России так и не удалось справиться с устойчивой тенденцией роста количества исполнительных документов, поступающих на исполнение, а следовательно, с увеличением нагрузки судебного пристава-исполнителя.

Отсутствие в Законе об исполнительном производстве и в ГПК РФ детального нормативного регулирования института мирового соглашения и процедуры примирения снижает ценность мирового соглашения. Так и не заработал в должной мере институт медиации (посредничества) в сфере исполнительного производства. Е.И. Носырева справедливо отметила, что «в настоящее время термин “медиация” прочно вошел в словарь российской правовой действительности»⁴, но, на наш взгляд, она не стала еще эффективно работающим механизмом.

Серьезный недостаток нашей системы исполнительного производства видится в избыточности функций, возлагаемых на ФССП России, что не позволяет Службе сосредоточиться на обеспечении эффективного исполнения судебных решений.

¹ Федеральный закон от 12.03.2014 № 34-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О судебных приставах” и Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Носырева Е.И. Медиация в исполнительном производстве // Принудительное исполнение актов судов и иных органов в отношении юридических лиц (организаций и предпринимателей). Проблемные аспекты: сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. 4—8 июня 2012 г., Воронеж / отв. ред. О.А. Парфенчиков и Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2013. С. 156—160. (Примеч. ред.).

Но это — тема отдельного серьезного разговора.

Ред.: *В завершение нашего разговора не могли бы Вы назвать наиболее актуальные и дискуссионные проблемы теории и практики исполнительного производства?*

Улётова Г.Д.: Дискуссионных проблем очень много. Назовем лишь некоторые из них. Прежде всего это совершенствование системы принципов исполнительного производства (с нашей точки зрения, возможно закрепление принципа исполнимости судебного решения, гласности, сотрудничества между органами принудительного исполнения и взыскателем (и должником), приоритета добровольного исполнения требований исполнительного документа); повышение уровня гарантий прав взыскателей в процессе исполнительного производства, возможно, за счет создания компенсационного фонда, — такое предложение было внесено впервые проф. Т.Н. Нешатаевой.

Необходим поиск баланса между интересами взыскателя и должника, частным и публичным интересом в исполнительном производстве с целью воплощения конституционного принципа исполнимости. Пора также установить пределы ограничения прав должника при исполнении судебных и иных актов (эту тему актуализировал член рабочей группы по разработке проекта ИК РФ М.З. Шварц в одном из своих выступлений на международной конференции, организованной ФССП России). Следует обосновать целесообразность дальнейшей кодификации законодательства об исполнительном производстве (доработку проекта и принятие ИК РФ).

Есть и другие проблемы, требующие решения, в частности: развитие концепции непри-

нудительного (добровольного) исполнения судебных решений и примирения в исполнительном производстве, ее внедрение в повседневную практику деятельности органов принудительного исполнения; совершенствование доктрины о косвенных мерах принудительного исполнения судебных решений; мотивация и меры поощрения судебных приставов-исполнителей при своевременном и полном исполнении судебных актов как важнейшие факторы, влияющие на качество исполнения и коррупционную составляющую в деятельности органов принудительного исполнения; внедрение новых форм и способов оптимизации исполнения с целью снижения нагрузки на систему принудительного исполнения; разработка системы принципов взаимодействия ФССП России с коллекторскими и детективными агентствами с целью снижения коррупционной составляющей в сфере исполнительного производства; дальнейшее развитие и совершенствование предлагаемых концепций о вариативности организационных моделей исполнительного производства и конкурирующей компетенции различных органов исполнения.

С целью обеспечения реализации конституционного принципа исполнимости судебного решения и повышения авторитета судебной власти созданная система отечественного исполнительного производства должна и способна развиваться и совершенствоваться с учетом новых социальных и экономических вызовов, а наука исполнительного производства обязана выработать и предложить новые современные концепции и эффективные меры принудительного и непринудительного исполнения судебных решений и актов иных юрисдикционных органов.

Development of the Enforcement Legislation of the Russian Federation as an Essential Component of the Effective Judicial System: Where to Go Ahead?

Interview with Galina D. Uletova,

Doct. in Law, Prof. of Dept. of Legal Regulation of Market Economy
at Institute of Public Administration and Management
of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Russia, Moscow
uletova@mail.ru

Topical issues of enforcement proceedings are considered. A retrospective of the development of the enforcement legislation during the Soviet and post-Soviet periods is given. The role of court practice and foreign experience in the process of development of the enforcement legislation is noted. An emphasis is put on the perspective areas of improvement of the institute of compulsory execution in Russia.

Keywords: *enforcement, enforcement legislation, Federal Bailiffs Service.*