

Strokach Irina

FEATURES OF THE PRIMARY IMPLEMENTATION OF DECISIONS OF JUDGES AND EXECUTIVE NOTES OF NOTARIES: COMPARATIVE ASPECT AND INTERACTION OF NOTARIANS AND EXECUTORS

The article provides a comparative analysis of such a measure of forced execution as foreclosure of the debtor's property in Finland, the United States of America, Germany, Kazakhstan, and Ukraine in order to enforce the decisions, including the notary's executive inscription.

The interaction of the notary with the executor is analyzed in the execution of the notary's executive inscription, in particular, in the issues of opening of enforcement proceedings, payment of executive fees, requirements appearing in an executive document, which is an executive note of the notary, regarding the rights and obligations of the participants in the enforcement proceedings and the appeal of the executive inscription to the court and its consequences for enforcement proceedings, etc.

A number of changes were made to the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» and their harmonization with the norms of the Law of Ukraine «On Notary», which deals with the procedure for the execution of notarized executive writings.

Key words: *executive inscription, notary, executor, enforcement proceedings, court.*

Улетова Галина Дмитриевна,

доктор юридических наук, профессор
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

УДК 347.9:342.951

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК НЕОБХОДИМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ: КУДА ДВИГАТЬСЯ ДАЛЬШЕ? (ИНТЕРВЬЮ)

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 служба судебных приставов.*

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 присвоено ей ученое звание профессора по кафедре гражданского, арбитражного процесса и трудового права. В течение ряда лет (2001–2011) заведовала кафедрой гражданского, арбитражного процесса и трудового права КубГУ. С 2012 года – профессор РАНХ и ГС при Президенте РФ. Преполагает 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 исполнительности деятельности частных судебных приставов-исполнителей». СПб., 2005, 2006; проект Исполнительного кодекса Российской Федерации (в соавторстве). Краснодар; СПб., 2004, М., 2009.

Член экспертно-консультативного при Комитете Совета Федерации по гражданскому праву, гражданско-процессуальному праву, арбитражно-процессуальному праву и исполнительному производству. Член рабочей группы по разработке первого проекта Исполнительного кодекса Российской Федерации, член редакционных коллегий журнала «Современное право», книжной серии «Теория и практика гражданского права и процесса (СПб., Юриди-

ческий 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 мероприятия (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 2002 года 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».

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

Г. Д. Улётова. Действительно, в советских процессуальных кодексах была воплощена концептуальная идея единства гражданского процесса и исполнительного производства. На мой 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 мой 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.

24 октября 1991 г. произошло важное историческое событие: Верховным Советом РСФСР была утверждена Концепция судебной реформы (см.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435) – 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 – защита 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 мой 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

го производства с гражданским процессом и другими отраслями российского права. Полагаю, это решение позволило избежать коллапса судебной системы, освобожденной 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 Исполнительного кодекса 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 Исполнительного кодекса 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 РФ [1]. Рабочая группа над проектами работала в режиме беспрецедентной открытости и постоянных дискуссий. К примеру, содержательная дискуссия 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)[2]. Вопросы исполнительного производства были в центре внимания участников международной научной конференции «Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций», организованной КубГУ (23–26 мая 2002, Краснодар; Сочи). На конференции обсуждались концепция Исполнительного кодекса 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» [3]. 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 группы [4]. В ходе этой конференции прошла презентация первого проекта Исполнительного кодекса. 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, специализирующие на проблемах исполнительного производства, практикующие судьи и судебные приставы-исполнители, в том числе главные судебные приставы ряда субъектов Российской 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 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 Исполнительного кодекса РФ или его принятие уже не актуально, учитывая существенное обновление в последнее время Федерального закона «Об исполнительном производстве»?

Улётова Г.Д. Сейчас, насколько мне известно, работа идет над третьим вариантом проекта Кодекса, 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 исполни-

тельного производства? Что Вы можете пожелать членам рабочей группы?

Улётова Г.Д. Вопрос лучше адресовать Минюсту России и ФССП России. Мне 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 хочу пожелать успешной работы над этим значимым для отечественной правовой системы делом, чтобы в ходе работы царил дух не соперничества, а сотрудничества и взаимопонимания, как это было при работе над первым проектом Исполнительного кодекса РФ. Полагаю, что 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.

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

Улётова Г.Д. По-моему, 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-Петербургский государственный университет, УрГЮА, МГЮА, РАП, СГАП, Воронежский государственный университет, Казанский государственный университет, Кубанский государственный университет 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. Рого – 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, Арбитражного Суда РФ и других судов, представителей ФССП России и ее территориальных органов, непосредственно реализующих функции по исполнению су-

дебных решений. Не могу не сказать о плеяде замечательных советских и российских ученых (М.Г. Авдюков, Ю.И. Гриньков, Р.Х. Валеева, А.М. Смецкая, 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 принятия Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве). Названный закон 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 Исполнительного кодекса 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 оказывает 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 впоследствии 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. Пар фенчиков, и, к сожалению, предельно низкий уровень правосознания граждан-должников.

Но самые значимые факторы, на мой взгляд, – отсутствие серьезной мотивации у лиц, непосредственно занимающихся принудительным исполнением судебных и иных

юрисдикционных актов. Как следствие – неуклюжесть 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. Мотивации 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 № 229-ФЗ 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. Думаю, что идеальной модели исполнительного производства не существует. Кроме того, конкурсы на лучший в мире закон никто не проводил, поэтому на Ваш вопрос ответить очень сложно. Но Закон № 229-ФЗ принимается во внимание при обновлении законодательства об исполнительном производстве 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. Считаю, что в России накоплен позитивный опыт законодательного регулирования отношений в сфере исполнительного производства, который должен быть обобщен и использован не только при доработке проекта Исполнительного кодекса 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 мой взгляд, за прошедший период Служ-

бой 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. Полагаю, 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. В настоящее время ФССП России, на мой 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 Конституционном Суде РФ гражданами и организациями и поверялись на предмет их конституционности, причем не всегда безуспешно. Считаете ли вы, что Конституционный Суд РФ оказывает влияние на качество законодательства об исполнительном производстве?

Улётова Г. Д. Значение Конституционного Суда РФ в улучшении отечественной правовой системы трудно переоценить. Его правовые позиции несомненно оказывают серьезное влияние и на содержание (со-

вершенствование) норм законодательства об исполнительном производстве, и на последующую судебную практику в этой сфере, а в последнее время – и на содержание постановлений Пленума Верховного Суда РФ. Это позволяет сделать вывод о последовательной и, надеюсь, устойчивой тенденции конституционализации правоприменительной практики судов, деятельности органов принудительного исполнения и в целом российского законодательства об исполнительном производстве.

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.

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 РФ предстоит серьезная работа в данной сфере.

Ред. Конституционный Суд 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 судебной защиты. Означает ли это, что исполнительное производство является стадией гражданского процесса?

Улётова Г.Д. Действительно, названная вами позиция изложена в ряде постановлений КС РФ [5]. 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 про-

цесса. На мой 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 обязывает 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» [6].

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 моему мнению, находятся в полной гармонии с практикой ЕСПЧ по применению п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [7], 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 Конституционного Суда РФ ждут законодательного закрепления в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» или в ГПК РФ и могли бы они реально повлиять на исполнимость судебных постановлений?

Улётова Г.Д. Мне кажется, 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 второго 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 противоречащим Конституции РФ оспариваемого положения, устанавливающего иммунитет (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) Суд 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 необходимым 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.

Суд 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 исполнительности 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 государства и права РАН я представила и защищала научную концепцию проекта федерального закона «Об исполнительности частных судебных приставов-исполнителей» и разработанный мною на его основе проект федерального закона «Об исполнительности 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;
- целесообразность 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. Вы 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 № 119-ФЗ это ст. 13, Законе № 229-ФЗ – 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 исполнительных 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 мой 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.

Убедена, 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. Считаю, что исполнение многих судебных решений – не менее сложная деятельность, чем деятельность судов по рассмотрению и разрешению дел. Конечно, я не настаиваю на реализации именно моего 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. Полагаю, 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 Федеральным законом от 11.07.2011 № 196-ФЗ) и серьезно влияет на повышение эффективности исполнительного производства. На мой 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 исполнительного производства (на этом я настаивала и при работе над проектом Исполнительного кодекса РФ).

Во-вторых, разграничение законодателем понятий «исполнительные действия» и «меры принудительного исполнения» и их нормативное определение (статьи 64, 68 Федерального 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. руб.).

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 исчерпывающий характер, однако иные меры могут быть предусмотрены исключительно федеральным законом, что снижает риски незаконных действий судебных приставов-исполнителей.

Позитивно оцениваю реализацию в Законе об исполнительном производстве концепции приоритета добровольного исполнения (мы очень долго об этом спорили при разработке проекта Исполнительного кодекса РФ). Представляется весьма перспективной концепция добровольного (не-

принудительного) исполнения и реализации 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 исполнительного производства (принцип сотрудничество 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 документа [8].

Принципиально важно, на мой 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. руб. и введение новой по содержанию ст. 87.2. (оставление взыскателем за собой имущества, не реализованного должником самостоятельно) [9]. 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 РФ, старший судебный пристав и их заместители) правом совершать исполнительные действия при осуществлении контроля в сфере исполнительного производства [10].

Можно также ожидать положительного эффекта от реализации нормы, закрепляющей возможность ведения исполнительного производства группой принудительного исполнения, которая может создаваться главным судебным приставом РФ или старшим судебным приставом субъекта РФ в целях более оперативного и правильного исполнения содержащихся в исполнительном до-

кументе 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 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» [11], но, на наш взгляд, она не стала еще эффективно работающим механизмом.

Серьезный недостаток нашей системы исполнительного производства, на мой взгляд, – избыточность функций, возлагаемых на ФССП России, что не позволяет Службе сосредоточиться на обеспечении эффективного исполнения судебных решений.

Но это – тема отдельного серьезного разговора.

Ред. В завершение нашего разговора не могли бы Вы назвать наиболее актуаль-

ные и дискуссионные проблемы, теории и практики исполнительного производства?

Улётова Г.Д. На мой взгляд, дискуссионных проблем очень много. Назову лишь некоторые из них. Прежде всего это совершенствование системы принципов исполнительного производства (с моей 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 дополнительно обосновать целесообразность дальнейшей кодификации законодательства об исполнительном производстве (доработку проекта и принятие ИК РФ).

Есть и другие проблемы, требующие решения, в частности: развитие концепции принудительного (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 су-

дебного решения и повышения авторитета судебной власти созданная система ответственного 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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.
2. Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002–2003. № 2 / под ред. В.В. Яркова. СПб., 2004.
3. Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Краснодар; Сочи, 2002.
4. Организатором этой конференции была Г.Д. Улётова, в то время возглавлявшая кафедру гражданского, арбитражного процесса и трудового права КУБГУ (*Примеч. ред.*).
5. Постановления КС РФ от 30.06.2001 № 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.
6. Постановление КС РФ от 30.07.2001 № 13-П.
7. Постановления ЕСПЧ от 19.03.1997 по делу «Hornsby v. Greece». Rec. 1997-II, fasc. 33. Reports of Judgments and Decisions 1997-II. § 40. P. 510; от 07.05.2002 по делу «Бурдов против России», от 15.01.2009 по делу «Бурдов против России» (№ 2) и др.
8. 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».
9. Там же.
10. Там же.
11. *Носырева Е.И.* Медиация в исполнительном производстве // Принудительное исполнение актов судов и иных органов в отношении юридических лиц (организаций и предпринимателей). Проблемные аспекты: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конференции. 4–8 июня 2012 г., Воронеж /отв. ред. О.А. Парфенчиков и Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2013. С. 156–160. (*Примечание ред.*)

Улетова Галина Дмитрівна
**ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИКОНАВЧОМУ ВИРОБНИЦТВІ
В РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОЇ
СУДОВОЇ СИСТЕМИ: КУДИ РУХАТИМЕТЬСЯ ДАЛІ?**

Розглядаються актуальні проблеми виконавчого провадження. Дається ретроспектива розвитку законодавства про виконавче провадження в радянський і пострадянський період. Відзначається роль судової практики і зарубіжного досвіду в процесі вдосконалення законодавства про виконавче провадження. Особо виділяються перспективні напрями вдосконалення інституту примусового виконання в Росії.

Ключові слова: виконавче провадження, законодавство про виконавче провадження, Федеральна служба судових приставів.

Uletova Galina
**IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ON ENFORCEMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A NECESSARY COMPONENT
OF AN EFFECTIVE THE JUDICIAL SYSTEM: WHERE TO GO?
(Interview)**

The urgent problem of the enforcement proceedings. We give a retrospective of the development of legislation on enforcement proceedings in the Soviet and post-Soviet period. It is noted the role of the judicial practice and foreign experience in the process of improving the legislation on enforcement proceedings. Ososbo highlighted promising areas of improvement of the institute of enforcement in Russia.

Keywords: enforcement, legislation on enforcement proceedings, the Federal Bailiff Service.