

интересам, а также другим конституционным ценностям»²¹. Такой подход позволит критериально разграничить и уточнить такие основные понятия, как «злоупотребление правом», «правонарушения», «пределы осуществления правом», «действие принципа добросовестности», а также содержание уже имеющихся в нормативно-правовых актах конкретных употреблений термина «злоупотребление правом», имеющих совершенно конкретный смысл.

*А.С. Федина**

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО КАК ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭТАП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВОСУДИЯ

Россия, подписав и ратифицировав Конвенцию, тем самым, согласно ст. 46 Конвенции, признала юрисдикцию ЕСПЧ и обязательный характер исполнения его решений. На практике это означает, что Российская Федерация как государство-ответчик в случае признания ЕСПЧ нарушений того или иного права заявителя, предусмотренного Конвенцией, обязана принять меры как индивидуального характера (восстановление ситуации, которая имела место до нарушения Конвенции), так и меры общего характера (например, пересмотр некоторых положений внутреннего законодательства, принятие специальных регламентирующих актов и т.п.).

В гражданском процессе России примером принятия мер общего характера, имеющих практические последствия в аспекте мер индивидуального характера для исполнения решений ЕСПЧ служит Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 г. Возможность пересмотра решений национальных судебных органов в связи с вынесением решения ЕСПЧ предусмотрена не только в порядке УПК РФ, АПК РФ, но также и в порядке гражданского судопроизводства в свете данного Постановления²².

²¹ Крусс В.И. Указ. соч. С. 61.

* Федина Анжелика Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета.

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 ГПК РФ в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой» // РГ. 2010. 12 марта.

Россия как государство - член Совета Европы лидирует на сегодняшний день по количеству обращений, поданных ее гражданами на нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), в правоприменительной практике национальных судов. В половине общего числа жалоб в Европейский Суд оспаривается неисполнение судебных решений²³, еще около четверти - нарушение принципа правовой определенности в результате отмены вступивших в законную силу судебных решений в порядке надзора, остальная часть - нарушение разумных сроков судебного разбирательства.

Правительство Российской Федерации признает наличие и серьезность проблемы неисполнения национальных судебных решений в России, что обуславливает приоритетность данного направления в ходе развития судебной реформы.

Первым постановлением ЕСПЧ по России в связи с неисполнением судебных постановлений по гражданским делам стало решение «Бурдов против России» (№ 59498/00 Постановление от 7 мая 2002 г.), которое касалось длительности судебной процедуры, но не самой процедуры судебного разбирательства, а по поводу неисполнения судебных решений в течение нескольких лет (из-за отсутствия денежных средств у органов социального обеспечения).

Ситуация с длительным неисполнением судебного решения по восстановлению прав повторилась в деле «Тимофеев против России» (№58263/00, Постановление от 23 октября 2003 г.), где речь шла о выплате сугубо символической суммы, но в течение ряда лет исполнительные органы власти отказывались выполнять решение суда. Таким образом, для Европейского Суда по правам человека неисполнение судебного решения означает незавершенность судебной процедуры как таковой.

Европейский Суд по правам человека в своих постановлениях, оценивая содержание пункта 1 статьи 6 (право на справедливое судебное разбирательство), статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, неоднократно отмечал, что исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда» (постановление от 19 марта 1997 г. по делу «Хорнсби против Греции» (Hornsby v. Greece)).

В науке гражданского процессуального права России проблема сущности исполнительного производства является актуальной и дискуссионной. Ключевой вопрос: входит ли в состав гражданского процесса деятельность по исполнению судебных постановлений? Тем

²³ См.: Аналитический отчет о деятельности Управления Федеральной службы судебных приставов по Тверской области в 2009 году // <http://r69.fssprus.ru/cgi-bin/index.cgi?page=analit>

самым определением сущности исполнительного производства неразрывно связано с вопросом о границах гражданского процесса.

Исходя из деятельностного анализа к сущности исполнительного производства, в гражданском судопроизводстве следует выделять два отдельных процесса: процесс разрешения спора и процесс исполнения судебного постановления²⁴. Оба процесса направлены на осуществление одной общей цели – защиты нарушенного или оспоренного права или охраняемого законом интереса. Исключение одного из процессов делает невозможным выполнение данной основной цели гражданского судопроизводства.

Соответственно исполнение судебных постановлений находится внутри границ гражданского процесса, и его надлежит рассматривать в качестве составной части гражданского судопроизводства.

В случае выделения деятельности по исполнению судебных постановлений из системы гражданского процесса функционирование этой системы нарушается. В результате поставленная общая цель не выполняется, и потребность в этом виде деятельности исчезает. Даже если предшествующий процесс разрешения спора закончился вынесением справедливого решения, в случае неисполнения необходимость в нем пропадает. Как справедливо отмечал А.Ф. Клейнман, «самое хорошее решение, если оно не исполняется, теряет всякий смысл и превращается в клочок бумаги»²⁵.

Комитетом министров Совета Европы дело «Тимофеев против России» было некоторым образом отграничено от дела «Бурдов против России» и указано, что в нем затронута общая структурная проблема неисполнения решений национальных судов вообще, а не их неисполнения в каких-то отдельных ситуациях (как в ситуации выплат чернобыльцам в деле «Бурдов против России»).

Несмотря на Резолюцию Комитета министров СЕ об исполнении Россией постановления ЕСПЧ «Бурдов против России», с 2005 г. ЕСПЧ рассмотрел десятки дел против России, связанных с неисполнением судебных решений: «Гасан против России», «Русатоммет против России», «Познахирина против России», «Макарова и другие против России», «Гиззатова против России», «Тетерины против России», «Малиновский против России», «Вассерман против России», «Плотниковы против России» и др. Более того, в отношении дел этой

²⁴ См.: Малешин Д.Я. Процессуальная природа исполнительного производства: деятельностный анализ // Государство и право. 2010. № 1. С. 69.

²⁵ Клейнман А.Ф. Гражданский процесс. Учебник для правовых школ и юридических курсов. 1936. В кн. Избранные труды / А.Ф. Клейнман. Краснодар, 2009. С.

категории Комитетом министров стал использоваться термин «дела группы Тимофеева»²⁶.

Результатом сложившейся ситуации стало опубликование Меморандума от 17 октября 2006 г. «Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда»²⁷.

В этом документе подчеркивается, что причинами указанной структурной проблемы являются следующие:

- неэффективность судебных приставов (например, Тимофеев (58263/00), постановление от 23.10.2003 г., Вассерман (15021/02), постановление от 18.11.2004 г.);

- отсутствие координации между различными исполнительными органами (например, Рейнбах (23045/03), постановление от 29.09.2005 г.);

- отсутствие в решениях четкого указания на должника;

- отсутствие средств на счете должника (например, Плотников (43883/02), Макарова и другие (7023/03), Познахирина (25964/02), постановления от 24.02.2005 г.; ООО «Русатоммет» (61651/00), постановление от 14.06.2005 г.; Яворивская (34687/02), постановление от 21.07.2005 г.; Герасимова (24669/02), постановление от 13.10.2005 г.);

- отсутствие бюджетного финансирования (например, Горохов и Рузьев (38305/02), постановление от 17.03.2005; Баженов (37930/02), постановление от 20.10.2005 г.);

- отсутствие ясности относительно документов, которые должны быть направлены в Министерство финансов (например, Шилиев (9647/02), постановление от 06.10.2005 г.).

В настоящее время проблема неисполнения решений Европейского Суда по правам человека стала еще более острой. Европейский Суд счел уместным применить процедуру пилотного постановления в деле «Бурдов против России» (№ 2) от 15.01.2009 г., учитывая, в частности, повторяющийся и длящийся характер лежащих в его основе проблем, широкий круг лиц, затронутых этими проблемами в России.

Проблема неисполнения судебных постановлений, обнаруженная в деле «Бурдов против России», созвучна уже двумстам постановлениям Европейского Суда, высветившим данные структурные проблемы в их различных аспектах. Эти проблемы затрагивают не только права жертв Чернобыля, как в настоящем деле, но также и права других

²⁶ См.: Голубок С. Взаимодействие Российской Федерации с Комитетом министров Совета Европы по вопросу исполнения решений ЕСПЧ // <http://www.abanet.org/rol/publications/russia-int-standards-crim-justice-manual-ru.pdf>

²⁷

См.: http://www.coe.int/t/E/Human_Rights/Execution/01_Introduction/MemoNonExecutionRussia2006_19rev3.asp

обширных и уязвимых слоев российского населения: неисполнение зачастую имело место в делах, касающихся выплат пенсий, детских пособий, компенсаций ущерба, понесенного на военной службе, или ущерба за необоснованное уголовное преследование.

Из текста решения по делу «Бурдов против России» (№ 2) следует, что государство-ответчик должно создать эффективное средство правовой защиты, обеспечивающее возмещение в связи с неисполнением или просрочкой исполнения судебного решения, и предоставить возмещение всем жертвам по рассматриваемым делам этого вида. Соответственно, если Россия не устранит «системную проблему» неисполнения судебных решений, то это может привести к приостановлению ее членства в Совете Европы²⁸.

В качестве положительной меры общего характера надлежит рассматривать принятие Государственной Думой РФ в третьем чтении проекта Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», внесенного Президентом РФ²⁹. Данный Закон предполагает создание внутригосударственных средств правовой защиты в случае нарушения сроков рассмотрения дел, неисполнения или задержек в исполнении судебных актов.

Не оспаривая потенциальную эффективность такой процедуры в деле защиты прав и свобод отдельных граждан³⁰, следует тем не менее отметить, что она не предполагает усовершенствования механизма исполнения решений ЕСПЧ в части принятия мер общего характера и, главное, не устраняет причин, которые порождают необходимость и право на обращения граждан с исками к казне.

Вне предполагаемой процедуры компенсации за нарушение отдельных конвенционных прав на справедливое судебное разбирательство защита этих прав впервые была осуществлена в порядке гражданского судопроизводства Верховным Судом РФ по делу Павла Зарудного. Принятие по данному делу решения от 28 декабря 2009 г., которым признается «право на судебную защиту в части полноты и своевременности исполнения вынесенного судебного

²⁸ По данному поводу см.: Материалы встречи российского судьи в ЕСПЧ Ковлера Анатолия Ивановича с Конституционным судом РФ // Газета «Коммерсант». 2009. 2 марта.

²⁹ См.: Проект Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 26.03.2010 г. // <http://sutyajnik.ru/documents/3152.html>

³⁰ Представляется более эффективной процедура возмещения убытков, причиненных в ходе осуществления правосудия, закрепленная в Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. По данному поводу см.: Борисова Е.А. Некоторые теоретико-практические проблемы реформы в области судебной защиты гражданских прав // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2009. № 1.

решения»³¹, представляется важным для решения структурной проблемы неисполнения судебных постановлений в России в целом.

Очевидно, что проведение полномасштабной реформы системы принудительного исполнения судебных постановлений или ее очередного этапа должно осуществляться на основании разработанной, теоретически и практически обоснованной КОНЦЕПЦИИ. Таковая в настоящее время отсутствует.

Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2007 - 2011 годы» в качестве решения проблемы неисполнения судебных решений предлагает только укрепить материально-техническую базу службы судебных приставов и создать электронный реестр неисполненных судебных решений³².

Концепция развития Федеральной службы судебных приставов касается не вопросов совершенствования системы принудительного исполнения судебных решений, а частных вопросов обеспечения стабильного социального развития, патриотического воспитания и поддержки семей государственных служащих и работников ФССП России, а также расширения форм взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Представляется чрезвычайно сложным проведение реформы в условиях распространения диаметрально противоположных взглядов не только на порядок ее осуществления, но и на сущность предмета преобразований.

Споры о сущности исполнительного производства не утихают и теперь уже представляют реальную угрозу для создания эффективно действующей системы исполнения судебных постановлений. Разработка Исполнительного кодекса, принятие Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»³³ являются этому подтверждением.

В то же время создание сбалансированного закона – важнейшая задача законодателя. Успех реформы во многом зависит от комплексного использования всех методов, от аргументированного обоснования предполагаемых преобразований.

Одним из ориентиров реформы в области обеспечения исполнения судебных постановлений могут быть рекомендации и правовые позиции органов Совета Европы.

В Меморандуме от 17 октября 2006 г. российским властям предложено, например, создать специальный федеральный фонд

³¹ Из текста решения Верховного Суда (ГКПИ 091543) // http://www.supcourt.ru/stor_text.php?id=21917459

³² См.: Исполнение решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) в России: необходимость создания эффективных механизмов исполнения // <http://www.demos-center.ru/projects/6B3771E/6B377BD/9C8ED85/1190382432>

³³ См.: РГ. 2007. 6 окт.

и/или предусмотреть специальную строку в федеральном бюджете для выплаты средств по соответствующим судебным решениям, вступившим в законную силу.

Также указано, что закон должен содержать адресованное федеральным органам ясное и недвусмысленное требование, в соответствии с которым денежные средства для целей исполнения судебных актов должны находиться ими всегда.

Кроме того, надлежит четко определить ответственность по различным бюджетным обязательствам, чтобы предотвратить бесконечные споры по этому поводу между органами власти различных уровней.

Необходимо обеспечить ответственность публично-властных органов за просрочку платежей во исполнение вступивших в законную силу судебных актов, в частности распространив на указанные случаи возможность применения ст. 395 ГК РФ - ответственность за незаконное пользование чужими денежными средствами, или предусмотреть индексацию присужденных сумм в случае ее несвоевременной выплаты.

Должна быть предусмотрена ответственность публично-правового образования за те убытки, которые были причинены несвоевременной выплатой суммы, присужденной судебным решением по правилам ст. 1069 ГК РФ.

В Меморандуме делается ссылка на другие меры, принятые государствами - членами Совета Европы, столкнувшимися с подобной проблемой в прошлом (в частности Грецией), и предлагается возможность их внедрения с учетом масштабов неисполнения судебных решений в России.

Меморандум упоминает необходимость облегчить доступ к судебной защите в рамках исполнительного производства (например упрощенного судебного порядка индексации невыплаченных денежных сумм, подлежащих взысканию за счет средств бюджета). Там же указано на необходимость ужесточить меры взыскания по отношению к конкретным государственным служащим, по вине которых допускаются нарушения вплоть до их привлечения к уголовной ответственности (ст. 315 УК РФ «Неисполнение судебного решения»).

В Меморандуме высказывается мнение о необходимости участия судебных приставов в принудительном исполнении судебных актов по делам о взыскании денежных средств из бюджетов различного уровня: приставы должны получить право замораживать бюджетные средства и изымать казенное имущество для обеспечения исполнения судебных постановлений.

Бесспорным является то, что в России надлежит провести идентификацию всех причин, приводящих к нарушению норм ЕКПЧ в части неисполнения судебных постановлений, разработать комплекс мер по устранению таких нарушений и обеспечить их реализацию. Так, создание системы официального перевода и публикации решений

ЕСПЧ повысит эффективность их исполнения в России. Получив статус официальных, такие публикации должны будут использоваться судебными и административными органами при вынесении решений по конкретным делам.

Вопросы профессиональной подготовки судебных приставов - не последние в части решения структурной проблемы неисполнения судебных постановлений. Из выступления руководителя проекта Европейского Союза «Повышение эффективности исполнения судебных решений в Российской Федерации» Ксавье Баре на семинаре в учебно-методическом центре Центрального федерального округа, созданном на базе Управления ФССП России по Тверской области (24 марта 2010 г.), следует, что «эффективность исполнения зависит не только от качества законодательной базы, но во многом от уровня профессионализма судебных приставов»³⁴. Надлежит решать вопросы повышения статуса судебного пристава, социального обеспечения сотрудников службы, продолжать расширять их полномочия в целях улучшения эффективности исполнения судебных решений.

³⁴ См.: <http://r69.fssprus.ru/cgi-bin/index.cgi?mode=viewnews&v=33>