

Уважаемый читатель!

Вашему вниманию представляется сборник 7-й Международной научно-практической конференции «Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах: проблемные вопросы и пути их решения».

Важным аспектом системы принудительного исполнения является исполнение судебных актов, содержащих требования неимущественного характера. Ведь зачастую исполнить судебный акт, обязывающий должника совершить то или иное действие, бывает гораздо сложнее, чем вернуть долг, что связано, как правило, с эмоциональной напряженностью и возможностью возникновения различных конфликтных ситуаций.

Из года в год Конференция является тем пространством, которое объединяет различные системы принудительного исполнения и позволяет обсудить актуальные вопросы.

Благодаря широкому кругу участников 7-й Конференции, а это делегаты из 22 стран, дискуссия прошла продуктивно и всесторонне.

Отметим, что расширяется не только география, но и количество участников Конференции, что дает возможность услышать больше мнений и путей решений рассматриваемого вопроса.

Обсуждаемые на конференциях темы во многих странах-участницах становятся предметом законодательной инициативы и служат в целом модернизации системы принудительного исполнения.

7-я Конференция проведена в г. Уфе Республики Башкортостан совместно с Международным союзом судебных исполнителей при поддержке Правительства Республики Башкортостан, Башкирского государственного университета, Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), а также Ассоциации юридического образования.

Ранее в качестве мест проведения были выбраны также г. Санкт-Петербург, г. Казань, г. Воронеж, г. Екатеринбург, г. Владикавказ, г. Улан-Удэ.

Конференции организуются всегда с участием ведущих юридических вузов страны, представителей научного сообщества, что позволяет обсуждать вопросы не только с практической, но и с научной точки зрения.

Полагаем, что материалы сборника докладов участников Конференции будут полезны для представителей юридической профессии, научного сообщества, преподавателей, студентов и аспирантов, а также для всех тех, кто интересуется проблемами исполнительного производства.

**I. ПРЕДСТАВИТЕЛИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ РОССИИ
ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ
ПРОИЗВОДСТВЕ**

А.О. ПАРФЕНЧИКОВ,
временно исполняющий обязанности
Главы Республики Карелия

**Тезисы выступления
директора ФССП России
на VII Международной научно-практической
конференции «Порядок исполнения требований
неимущественного характера, содержащихся
в исполнительных документах: проблемные
вопросы и пути их решения»**

Уважаемые дамы и господа!
Уважаемые коллеги!

Деятельность органов принудительного исполнения в настоящее время уже нельзя ассоциировать исключительно с взысканием денежной задолженности. Важную часть современного исполнительного производства составляет исполнение требований неимущественного характера.

Под «требованиями неимущественного характера» в российском процессуальном законодательстве понимается широкий пласт предписаний, которые обязывают должника совершить определенные действия, не связанные с передачей денежных средств или иного имущества, либо воздержаться от их совершения.

Неимущественные предписания могут основываться на различных отраслях материального права: семейном, жилищном, трудовом, административном. В связи с этим категории исполнительных документов неимущественного характера, исполняемые в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов, самые разнообразные.

Сегодня принудительно, в частности, исполняются судебные акты, направленные на восстановление трудовых прав, прав на жилье, защиту чести и достоинства, формирование доступной среды для инвалидов, о сносе незаконно возведенных зданий и строений.

Кроме того, судебные приставы-исполнители на основании решений судов обеспечивают передачу детей от одного родителя к другому, установленный порядок общения детей и родителей, а также исполняют административные наказания в виде приостановления деятельности организаций, обязательных работ, выдворения за пределы Российской Федерации.

Следует отметить, что объем исполнительных производств, содержащих требования неимущественного характера, составляет чуть более 1% от находящихся на исполнении в службе судебных приставов исполнительных документов. Это сравнительно небольшой сегмент принудительного исполнения.

Однако в силу резонансности и исключительной социальной направленности большинства юрисдикционных актов неимущественного характера эффективность работы по принудительному исполнению именно этой категории исполнительных документов зачастую формирует отношение общественности к Федеральной службе судебных приставов.

При этом количество таких документов, поступающих на принудительное исполнение в ФССП России, с каждым годом возрастает. Если в 2008 г. количество таких исполнительных производств, находящихся на исполнении, составляло порядка 362 тыс., то в 2015 г. их количество превысило уже 837 тыс.

Исполнение этой категории судебных решений, как правило, связано с эмоциональной напряженностью и возможностью возникновения различных конфликтных ситуаций. В этой связи хочу отметить, что при их исполнении физическую защиту и безопасность судебных приставов-исполнителей обеспечивают судебные приставы, входящие в силовое подразделение ФССП России.

Только в 2015 г. в процессе обеспечения безопасности при совершении исполнительных действий ими 78 раз были пресечены противоправные действия, угрожающие жизни и здоровью судебных приставов-исполнителей.

В силу специфики требований неимущественного характера в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» порядок принудительного исполнения исполнительных документов, содержащих такие требования, существенно отличается от исполнения имущественных взысканий.

В целом принудительное исполнение исполнительных производств неимущественного характера заключается в реализации судебным приставом-исполнителем мер принудительного и административного характера с целью понуждения должника к совершению указанных в судебном акте действий или необходимости воздержаться от совершения определенных действий. При этом судебный пристав-исполнитель должен по общему правилу обеспечить выполнение соответствующих предписаний самим должником.

Наряду с общими правилами исполнения требований неимущественного характера для каждой категории исполнительных документов, содержащих такие требования (например, о сносе самовольно возведенной постройки или выселении должника из незаконно занимаемого должником помещения), законодательно регламентированы особенности исполнения.

В связи с расширением сферы применения неимущественных предписаний предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации модель уже не в полной мере соответствует современным потребностям участников гражданского оборота. В этой связи она нуждается в реформировании.

Перспективной для дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего вопросы исполнения предписаний неимущественного характера, является выработка такой системы мер, когда должнику будет выгоднее исполнить судебное решение, нежели уклоняться от его исполнения и ощутить на себе негативные последствия такого неисполнения. Поэтому целесообразно развивать механизмы, позволяющие мотивировать должника на добровольное, самостоятельное исполнение юрисдикционных актов, что может быть достигнуто за счет ограничения его личных неимущественных прав.

Во многих странах данный институт высоко развит, и мировому исполнительному производству известны гражданский арест, ограничения получения и использования специальных прав, ограничение возможностей передвижения.

В законодательстве Российской Федерации сегодня предусмотрены уже две меры, ограничивающие личные права должников, — это ограничение на выезд должника из страны и введенное с 15 января 2016 г. ограничение должника в пользовании специальным правом на управление транспортным средством.

Для России этот институт является сравнительно новым, но результаты его практической апробации свидетельствуют о перспективности использования личных ограничений в процессе исполнительного производства.

Применение к должникам такой меры, как временное ограничение на выезд из Российской Федерации, в 2015 г. обеспечило исполнение свыше 114,7 тыс. исполнительных производств, что на 37,7% больше, чем в 2014 г. (83,3 тыс. исполнительных производств).

Бесспорную эффективность подтверждают результаты применения ограничения должника в пользовании специальным правом на управление транспортным средством.

Только благодаря угрозе применения этой меры с момента принятия федерального закона и до его вступления в законную силу было взыскано 19,9 млн руб. в рамках 713 исполнительных производств. За четыре месяца 2016 г. по результатам применения данной меры исполнены требования более 13 тыс. исполнительных производств, взысканная сумма составила более 563 млн руб.

Эта мера также доказывает свою эффективность при исполнении требований исполнительных документов неимущественного характера.

Например, в результате применения судебным приставом-исполнителем Управления ФССП России по Омской области к должнику ограничения на пользование специальным правом порядок общения несовершеннолетних детей с бабушкой перестал нарушаться, что позволило исполнить требования данного исполнительного документа.

Вместе с тем согласно законодательству Российской Федерации об исполнительном производстве ограничение на выезд должника из страны может быть применено судебными приставами только в отношении должников – физических лиц.

При этом зачастую должниками по исполнительным производствам неимущественного характера являются организации, руководители которых обладают необходимыми полномочиями для приведения в исполнение соответствующих требований, адресованных организации. Однако на законодательном уровне комплекс мер воздействия на руководителей должников-организаций, понуждающих их к исполнению судебных актов, весьма ограничен.

Складывается парадоксальная ситуация: от волеизъявления руководителя организации зависит исполнение этой организацией судебных актов, в том числе неимущественного характера, при этом использование понудительных мер в отношении руководителя запрещено.

На наш взгляд, и в отношении должностных лиц должников-организаций временное ограничение на выезд из Российской Федерации должно быть применимо и также будет способствовать повышению результативности исполнения судебных актов.

Соответствующие предложения внесены Государственным Собранием – Курултай Республики Башкортостан о возможности установления временного ограничения на выезд руководителя должника-организации из Российской Федерации в случае неисполнения указанной организацией исполнительного документа о взыскании заработной платы.

Федеральная служба судебных приставов полностью поддерживает эту законодательную инициативу.

Дальнейшего развития требует, на наш взгляд, и ограничение должника в пользовании специальным правом.

На сегодняшний день в рамках исполнения неимущественных требований эта норма распространяется только на категории дел, связанные с воспитанием детей (например, отобрание и передача ребенка, определение порядка общения с ребенком). Мы считаем, что ее дейст-

вие может быть распространено и на иные категории исполнительных документов неимущественного характера в отношении должников-граждан. Например, в процессе принудительного исполнения исполнительных документов, связанных с формированием доступной среды для инвалидов, о сносе незаконно возведенных зданий и строений.

Не менее значимым является вопрос, связанный со сроками исполнения исполнительных документов неимущественного характера.

Федеральным законом «Об исполнительном производстве» закреплены конкретные сроки исполнения содержащихся в исполнительных документах требований. Например, общий срок ведения исполнительного производства не должен превышать два месяца. Исполнительные документы о восстановлении на работе уволенного работника или наложении ареста на имущество должника должны быть исполнены в течение одного дня после поступления его в подразделение службы судебных приставов.

Положения Закона в части соблюдения таких сроков на практике практически нереализуемы.

Проблематично в течение одного дня фактически восстановить на работе гражданина, если в процессе исполнения будет установлено, что должник — юридическое лицо не ведет деятельности либо находится в другом месте, а иногда даже в другом субъекте Российской Федерации.

На сегодняшний день система процессуального законодательства Российской Федерации направлена на обеспечение судопроизводства и исполнения судебных актов в разумные сроки. При этом правила определения разумности срока учитывают такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность процесса, поведение участников процесса.

Сложившаяся на территории Российской Федерации судебная практика не ставит незаконность бездействия судебного пристава-исполнителя в безусловную зависимость от истечения установленных Федеральным законом «Об исполнительном производстве» сроков. Суды прямо указывают на организационный характер данного срока и необходимость проведения в рамках дела об оспаривании бездействия судебного пристава-исполнителя проверки объективности причин, повлекших нарушение установленных фиксированных сроков.

Данный подход согласуется с практикой Европейского суда по правам человека, которым декларируется идея разумности при определении процессуальных сроков рассмотрения и разрешения судебных дел.

В целях приведения норм Федерального закона «Об исполнительном производстве» в соответствие с процессуальным законодательством Российской Федерации и с учетом судебной практики полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о законодательном закреплении разумных сроков исполнения требований исполнительных документов.

В контексте обсуждаемой сегодня темы отдельно особую актуальность имеет вопрос ответственности должника в процессе исполнения исполнительных документов неимущественного характера.

УК РФ предусматривает ответственность за злостное неисполнение судебных актов (ст. 315).

Уголовно-правовое принуждение представляет собой эффективную меру принудительного воздействия на недобросовестного должника. Однако оно может быть применено в отношении ограниченного круга субъектов — представителя власти или должностного лица должника-организации.

При этом основная масса судебных актов неимущественного характера, по которым должниками выступают физические лица, исключена из сферы уголовной защиты. Например, неисполнение требования о выселении, об обязанности совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, о возврате вещи, находящейся в чужом незаконном владении, собственнику и многие другие.

Исполнительский сбор и меры административной ответственности, как показывает практика, не всегда обеспечивают надлежащее исполнение судебных актов. Уголовная ответственность за неисполнение судебных актов стала бы дополнительной мерой воздействия на недобросовестного должника, используемой в случаях, когда иные способы воздействия на лиц, не исполняющих требования судебных актов (имущественные и административные), применялись, но не обеспечили надлежащего исполнения актов судебной власти.

С предложениями по введению уголовной ответственности за злостное неисполнение судебного акта, содержащего требования неимущественного характера, неоднократно выступали представители науки. Однако, к сожалению, до настоящего времени эта инициатива не воспринята российским законодателем.

Минюстом России и Федеральной службой судебных приставов разработан и проходит согласительные процедуры проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которым предлагается такую ответственность ввести.