

ТАТЬЯНА ПАВЛОВНА СУХАНОВА

заместитель начальника учебно-методического отдела УФССП РФ по РК, старший преподаватель Северного института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Петрозаводске, аспирант юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
suhanova-tatyana@mail.ru

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

Особое внимание государственной власти должно быть обращено на создание надлежащей правовой базы и эффективного механизма органов исполнительной власти. Данная статья посвящена мониторингу правоприменения в системе органов исполнительной власти на примере Федеральной службы судебных приставов. Вопросы принудительного исполнения являются весьма актуальными во все времена, поскольку система принудительного исполнения судебных решений и актов других органов нуждается в совершенствовании. Развивая законодательство об исполнительном производстве, совершенствуя меры принудительного исполнения и ужесточая ответственность за невыполнение должниками требований судебных и иных актов, нужно не забывать о повышении эффективности правоприменительной практики и устранении пробелов законодательства. Мониторинг правоприменительной практики как новое правовое явление имеет очень важное значение и высокую востребованность. Мониторинг правоприменения органами исполнительной власти способствует совершенствованию правовой системы Российской Федерации, изменению подходов к законодательному процессу, установлению единого правового механизма, позволяющего реализовывать предложения в законодательской деятельности.

Ключевые слова: мониторинг правоприменения, исполнительное производство, системы принудительного исполнения

Необходимость исследования и анализа правоприменения действующего законодательства привела к внедрению института мониторинга правоприменения на всероссийском, общегосударственном уровне. Правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и организации системы мониторинга были сформированы в 2011 году. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Осуществление мониторинга правоприменения возложено на федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Мониторинг правоприменения проводится в соответствии с ежегодным планом, утвержденным Правительством Российской Федерации, а также вне плана по собственной инициативе, а результаты мониторинга направляются в Министерство юстиции Российской Федерации. Особое внимание государственной власти должно быть обращено на создание надлежащей правовой базы и эффективного механизма органов исполнительной власти [3; 5].

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге пра-

воприменения в Российской Федерации» мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях выполнения решений Конституционного суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека;

б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации;

г) нормативных правовых актов Российской Федерации – в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

д) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

е) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы¹.

Данному виду деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации придан общегосударственный масштаб и системный характер, определен широкий круг субъектов, которые могут принимать участие в проведении мониторинга. На Минюст России возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности по мониторингу правоприменения. В связи с этим в адрес федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации направляются методические письма об организации деятельности по мониторингу правоприменения, предлагается представлять результаты мониторинга правоприменения, осуществленного в инициативном порядке. Кроме того, направляется методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции.

Исходя из основных признаков правоприменительной деятельности основными субъектами, осуществляющими мониторинг, будут органы государственной власти, органы местного самоуправления. Кроме того, имеет смысл в качестве субъектов мониторинга привлекать иные органы или организации, которым органами государственной власти может быть придан статус уполномоченных специализированных экспертных организаций.

Мониторинг правоприменения должен быть направлен, в первую очередь, на изучение социальных потребностей в законе и отражение объективной информации о законодательстве и правоприменительной практике, которые будут представлены Президенту Российской Федерации для последующего оперативного устранения недостатков в законодательстве Российской Федерации либо в правоприменении. Для того чтобы объективно оценивать правоприменительную практику, к деятельности по мониторингу

правоприменения целесообразно привлекать как можно более широкий круг профессиональных юристов, представителей научной школы, правозащитных и общественных организаций, бизнес-сообщества, средств массовой информации. Только при комплексном изучении оценки общественного мнения, противопоставлении полярных позиций федеральных органов исполнительной власти и профессиональных юристов и представителей иных структур гражданского общества возможно получить объективную информацию о правоприменении закона или группы нормативных правовых актов, регламентирующих определенную сферу правоотношений. Результатом должны быть компетентные квалифицированные доклады федеральных органов исполнительной власти о ситуации правоприменения в определенной сфере, выводы которых могут быть включены в проект доклада Президенту Российской Федерации. Важно при формировании ежегодного доклада Президенту Российской Федерации и плана мониторинга на последующий год использовать результаты исследований правоприменительной практики, полученные различными методами. Это могут быть итоги социологических опросов, научно-практических исследований, контент-анализа тематических материалов СМИ, работы привлеченных специалистов-экспертов, в том числе на условиях аутсорсинга.

Учитывая вышеизложенное и в целях обеспечения единых подходов к деятельности по проведению мониторинга и для оптимизации работы по сбору, обобщению и анализу информации, необходимо, чтобы процесс мониторинга правоприменения был организован путем издания внутреннего распорядительного акта, в котором определяются структурные подразделения и лица, ответственные за проведение мониторинга, конкретные сроки проведения мониторинга правоприменения, круг лиц и организаций, привлекаемых к процессу мониторинга правоприменения.

Осуществление мониторинга правоприменения Федеральной службой судебных приставов и ее территориальных органов предусмотрено приказом ФССП России от 04.12.2012 № 570 «Об организации мониторинга правоприменения в Федеральной службе судебных приставов». В соответствии с данным приказом территориальные органы ФССП России по итогам полугодия направляют предложения по внесению изменений в законодательство РФ, регламентирующее исполнительное право, с указанием на неоднозначность правоприменительной практики и пробелы законодательства.

Совершенствование законодательства об исполнительном производстве является одним из главных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти [1; 23]. По

результатам проведения мониторинга могут быть сделаны выводы о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации, корректировки правоприменительной практики. В случае выявления недостатков в правоприменительной практике целесообразно ставить вопрос о подготовке разъяснений правоприменительным органам о применении законодательства в определенной сфере. Кроме того, установление данных фактов может свидетельствовать о необходимости подготовки разъяснений судебными органами по вопросам судебной практики.

Исполнительное производство представляет собой установленный законом порядок принудительной реализации судебных актов и актов иных органов, имеющий своей целью обеспечение реальной защиты нарушенных или оспоренных субъективных материальных прав или охраняемых законом интересов. В исполнительном производстве субъективное материальное право или охраняемый законом интерес, которые были нарушены или оспорены, получают свое восстановление посредством использования механизмов государственного принуждения, установленного законом [2; 5].

Хотелось бы обратить внимание на некоторые нормы Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ (далее – Закон) ввиду их неоднозначной правоприменительной практики и различного толкования формулировок, а также затронуть тему пробелов законодательства.

1. Часть 4 ст. 123 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) закрепляет, что лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса считаются извещенными надлежащим образом арбитражным судом, в том числе, если:

1) адресат отказался от получения копии судебного акта, и этот отказ зафиксирован организацией почтовой связи или арбитражным судом;

2) несмотря на почтовое извещение, адресат не явился за получением копии судебного акта, направленной арбитражным судом в установленном порядке, о чем организация почтовой связи уведомила арбитражный суд;

3) копия судебного акта не вручена в связи с отсутствием адресата по указанному адресу, о чем организация почтовой связи уведомила арбитражный суд с указанием источника данной информации;

4) судебное извещение вручено уполномоченному лицу филиала или представительства юридического лица;

5) судебное извещение вручено представителю лица, участвующего в деле.

Однако Закон не содержал норм, позволяющих считать надлежащим образом уведомленным должника в подобных случаях, что, в свою

очередь, без такого вручения в вышеупомянутых ситуациях, затрудняло последующее применение исполнительных действий и мер принудительного исполнения.

Ранее УФССП России по Республике Карелия в рамках мониторинга правоприменения направлялось предложение о дополнении Главы 4 Закона статьей, подобной норме АПК РФ, в целях урегулирования порядка признания должника извещенным надлежащим образом. 28.12.2014 в ст. 29 Главы 4 были внесены изменения, в соответствии с которыми лица, участвующие в исполнительном производстве, считаются извещенными, если:

1) адресат отказался от получения повестки, иного извещения;

2) несмотря на получение почтового извещения, адресат не явился за повесткой, иным извещением, направленными по его адресу;

3) повестка, иное извещение направлены по последнему известному месту жительства лица, участвующего в исполнительном производстве, или по адресу, сообщенному им в письменной форме судебному приставу-исполнителю для уведомления данного лица (в том числе по адресу электронной почты), или повестка, иное извещение направлены иным способом, указанным таким лицом, однако лицо направленные повестку, иное извещение не получило.

Но по-прежнему в Законе отсутствует термин «извещение надлежащим образом». Встает вопрос: изменится ли правоприменительная практика и будет ли данная измененная норма права отвечать требованиям о надлежащем извещении?

2. Также хотелось обратить внимание на пункт 1 ст. 36 Закона, который предусматривает, что содержащиеся в исполнительном документе требования должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства, за исключением некоторых требований. Данный срок не является пресекательным, а в большей степени служит основанием для признания действий судебного пристава-исполнителя незаконными ввиду несоблюдения вышеуказанного срока и нарушения принципа своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. Также следует отметить, что в отведенный срок судебному приставу-исполнителю зачастую не удается в полной мере установить имущественное положение должника, обратиться на имущество должника или предпринять иные необходимые меры для фактического исполнения исполнительного документа. На наш взгляд, следует либо упразднить вышеуказанную норму Закона, либо увеличить срок, сделав его достаточным для выявления имущества должника и обращения на него взыскания.

3. Согласно п. 2 ст. 127 ГПК РФ в судебном приказе о взыскании алиментов на несовершеннолетних детей указываются дата и место рождения должника, место его работы. Однако требование по указанию даты и места рождения не распространяется на иные судебные приказы. Неуказание данных реквизитов в судебных приказах приводит к необходимости идентификации должников, пропуску сроков принудительного исполнения, а зачастую и к невозможности принудительного исполнения данных исполнительных документов. Реквизиты даты и места рождения обязательны для установления имущественного положения должника. Предлагаем

внести изменение в п. 1 ст. 127 ГПК РФ, дополнив к перечню реквизитов дату и место рождения должника.

Вышеуказанные нормы права можно расценивать как несовершеннолетние нормы права, нуждающиеся в преобразовании с учетом правоприменительной практики и эффективности правоприменения. Мониторинг правоприменительной практики способствует совершенствованию правовой системы Российской Федерации, изменению подходов к законотворческому процессу, установлению единого правового механизма, позволяющего реализовывать предложения в законотворческой деятельности.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Принудительное исполнение судебных решений и актов других органов в отношении юридических лиц (Проблемные аспекты): Сб. материалов научно-практ. конф. г. Воронеж, 4–8 июня 2012 г. / Отв. ред. А. О. Парфенчиков и Д. Х. Валеев. М.: Статут, 2013. 352 с.
2. Треушников М. К. Гражданский процесс: Учебник. М.: Городец, 2007. 672 с.
3. Эффективность принудительного исполнения судебных решений и актов иных органов: Сб. материалов научно-практ. конф. г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 8–11 июня 2011 г. / Отв. ред. А. О. Парфенчиков и Д. Х. Валеев. М.: Статут, 2011. 430 с.

Sukhanova T. P., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

ANALYSIS OF LAW ENFORCEMENT PROCEEDINGS EXERCISED BY EXECUTIVE AUTHORITIES (CASE STUDY OF THE RUSSIAN FEDERAL AGENCY OF COURT BAILIFFS)

The state government should pay special attention to the development of proper legal foundation and effective mechanisms assisting executive authorities in their proceedings. The article is devoted to the analysis of law enforcement practice exercised by the executive authorities. The experience of the Federal Service of court bailiffs of Russia was studied. The problem of compulsory law enforcement is very important at all times; therefore, the system of compulsory enforcement of court judgments and acts of other official authorities needs to be improved. While developing legislation of executive enforcement, improving the system of executive enforcement measures, and increasing accountability for the non-enforcement of courts' decisions, it's necessary to continue development of the law enforcement effectiveness and to eliminate legislation gaps. Analysis of the law enforcement practice exercised by the executive authorities is instrumental in the improvement of the legal system existing in the Russian Federation. It will also help to establish a unified legal mechanism facilitative in realization of new competent proposals on legislation improvement.

Key words: analysis of enforcement, enforcement, enforcement organization

REFERENCES

1. *Prinuditel'noe ispolnenie sudebnykh resheniy i aktov drugih organov v otnoshenii yuridicheskikh lits (problemnye aspekty): Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Voronezh, 4–8 iyunya 2012 g.* [Enforcement of court judgments and acts of other official authorities against the legal persons (problematic aspects): Publications of the International scientific conference] / Editors – in-chief A. O. Parfynchikov and D. Kh. Valeev. Moscow, Statut Publ., 2013. 352 p.
2. Treushnikov M. K. *Grazhdanskiy protsess* [Civil proceedings]. Moscow, Gorodets Publ., 2007. 672 p.
3. *Effektivnost' prinuditel'nogo ispolneniya sudebnykh resheniy i aktov inyykh organov: Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Kazan', Kazanskiy (Privolzhskiy) federal'nyy universitet, 8–11 iyunya 2011 g.* [Efficiency of enforcement proceedings of court judgments and acts of other official authorities: Publications of the International scientific conference, Kazan, Kazan (Volga region) Federal University. June 8–11 2011] / Editors in-chief A. O. Parfionchikov and D. Kh. Valeev. Moscow, Statut Publ., 2011. 430 p.

Поступила в редакцию 10.06.2015