

## ПРОГРЕСС ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Постановлением № 2256-6 ГД в примерную программу Государственной Думы РФ на март 2014 года включен принятый в первом чтении 21.05.2013 г. проект федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», регулирующий порядок осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в которых одна из сторон наделена властными полномочиями по отношению к другой стороне.

Внесенный Президентом РФ проект Кодекса административного судопроизводства направлен на реализацию положений статьей 46, 118 и 126 Конституции Российской Федерации и на совершенствование правовой системы; созвучен с Указом Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В установленном порядке внесенный 26.03.2013 г. в Государственную Думу Президентом Российской Федерации законопроект поддержан письмом № 790п-П4 от 20.02.2013 г. Правительства РФ.

13.05.2013 г. Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы РФ также составил положительное заключение по проекту, констатируя, что при рассмотрении судами споров отсутствует равенство субъектов в публичных правоотношениях, поскольку с одной стороны выступает всегда более сильный субъект: орган государственной власти или должностное лицо, а с другой – обычный гражданин или юридическое лицо.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ от 02.05.2006 г. (в ред. Федеральных законов РФ от 29.06.2010 г. № 126-ФЗ, от 27.07.2010 г. № 227-ФЗ, от 07.05.2013 г. № 80-ФЗ, от 02.07.2013 г. № 182-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.201 г. № 19-П) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллектив-

ные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

В силу части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации решения и действия (бездействие) органов государственной власти, должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

С введением «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» должен утратить силу Закон РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», введенный еще Постановлением Верховного Совета РФ от 25.02.1993 г. № 4552-1 (дважды редактированный Федеральными законами от 14.12.1995 г. № 197-ФЗ и от 09.02.2009 г. № 4-ФЗ).

Статьей 17 законопроекта устанавливается обязательность вступивших в законную силу судебных актов по административным делам для всех властных органов, должностных лиц и служащих на всей территории Российской Федерации.

Положения законопроекта тождественны статье 5 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», декларирующей неукоснительность исполнения вступивших в силу судебных актов.

Положения законопроекта идентичны также статье 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», дополнительно акцентирующей внимание на том, что неисполнение постановления суда одноприродно с проявлением неуважения к суду.

Большую часть перечисленных в законопроекте дел рассматривают суды общей юрисдикции в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 г.



Георгий Сухарев  
адвокат Палаты адвокатов  
Челябинской области,  
член Гильдии российских адвокатов

№ 23 г. «О судебном решении» сказано: «В тех случаях, когда решение подлежит немедленному исполнению или суд придет к выводу о необходимости этого (статьи 210–212 ГПК РФ), в решении необходимо сделать соответствующее указание. Решения, перечисленные в статье 211 ГПК РФ, подлежат немедленному исполнению в силу императивного предписания закона, в связи с чем указание в решении об обращении их к немедленному исполнению не зависит от позиции истца и усмотрения суда.»

Статья 332 законопроекта устанавливает, что судебные акты приводятся в исполнение после вступления их в законную силу, за исключением случаев немедленно исполнения, в порядке, установленном «Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации» и иными федеральными законами, регулирующими вопросы исполнительного производства. В случае указания в судебных актах способов и сроков их исполнения они приводятся в исполнение теми способами и в те сроки, которые указаны судом.

Федеральным законом РФ от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ ратифицирована Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней ETS № 005, и в Протоколах к ней государства – члены Совета Европы договорились обеспечить своему населению гражданские и политические права и свободы, указанные в этих документах.

Пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусмотрено, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях имеет право

на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы.

Можно сделать вывод о том, что российским законодателем последовательно реализуется принятая 12.05.2004 г. Рекомендация Res (2004) 6 Комитета Министров Государствам – членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты». Комитет подчеркнул, что Государства – члены СЕ обязаны гарантировать, что внутренние средства правовой защиты эффективны теоретически и практически, и что их применение способно окончиться рассмотрением жалобы на нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод по существу, а, в случае если в результате рассмотрения такой жалобы факт нарушения положений Конвенции подтвердится, жертве этого нарушения будет предоставлено возмещение адекватное допущенному нарушению.

Статьи 237 и 238 законопроекта устанавливают право на обращение в суд с административным иском с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок и порядок его подачи в соответствии с Федеральным Законом РФ от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Для заинтересованных лиц законом ранее была предусмотрена возможность обратиться за защитой в суд с жалобой, поскольку Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 провозглашено: «В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации и главой 25 ГПК РФ граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих

прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности.»

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (в ред. Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 г. № 5, от 16.04.2013 г. № 9) провозглашено положение части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод. Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Изложенные в законопроекте принципы судебного административного судопроизводства основаны на конституционных положениях Российской Федерации и на нормах международного права. Федеральным законом РФ от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что Российская Федерация, выступая за соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции обще-

признанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10.10.2003 г. № 5 гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.»

Конституционным Судом РФ в Постановлении от 03.05.1995 г. № 4-П подтверждено конституционное право гражданина на обращение за судебной защитой, закрепленное в статье 46 Конституции Российской Федерации: «В преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено, что признание достоинства, присущего всем членам человеческого сообщества, является основой свободы, справедливости и всех неотъемлемых прав личности. В соответствии со статьей 21 Конституции Российской Федерации государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (статья 17, часть 2, и статья 18 Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов. Никто не может быть ограничен в защите перед судом своего достоинства, а также всех связанных с ним прав.»

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 21 Конвенция и Протоколы к ней являются международными договорами Российской Федерации, и при их применении судами общей юрисдикции необходимо учитывать разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 (с изменениями, внесенными Постановлениями Пленума Верховного Суда РФ от 06.02.2007 г. № 5 и от 16.04.2013 г. № 9) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», а также в Постановлении Пленума Вер-

ховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Европейский суд по правам человека при рассмотрении жалоб граждан Российской Федерации неоднократно отмечал, что виду сложностей и разнообразия исполнительных процедур у заявителей могут возникнуть обоснованные сомнения относительно того, какой именно орган несет ответственность за добровольное или принудительное исполнение судебного решения и обязал Российскую Федерацию создать эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств правовой защиты, которые обеспечат адекватное и достаточное возмещение в связи с неисполнением или несвоевременным исполнением решений национальных судов с учетом конвенционных принципов, установленных в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека.

Бесспорна необходимость принятия жестких мер к любому лицу за гемининглект судебного акта. Частью 2 ст. 17 законопроекта установлено, что неисполнение либо задержка исполнения вступивших в законную силу судебных актов влечет применение мер или ответственность, установленную федеральными законами. Статья 124 законопроекта предусматривает наложение судебных штрафов, но дифференцирует его верхний предельный уровень в зависимости от категории нарушителя.

Генезис законодательства о защите прав своих граждан должен быть реально обеспечен органами государственного принуждения. Исключительная роль в исполнении судебных решений и в привлечении к ответственности нарушителей порядка осуществления правосудия возложена на Федеральную службу судебных приставов России.

В течение 2013 года неоднократно совершенствовалось законодательство об исполнительном производстве: Президентом РФ подписаны Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производ-

стве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 111591-6 принят Постановлением Государственной Думы РФ № 1985-6 ГД от 22.03.2013 г.) и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 28.12.2013 г. № 441-ФЗ (проект принят Постановлением Государственной Думы РФ № 3583-6 ГД от 20.12.2013 г.)

Федеральным законом РФ от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» определены условия и порядок принудительного исполнения судебных актов. Федеральным законом РФ от 14.03.2009 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40 и 151 УПК РФ» установлено, что Федеральная служба судебных приставов является органом дознания. Ответственность за злостное неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно за воспрепятствование их исполнению предусмотрена ст. 315 УК РФ. Данное преступление признается общественно опасным и подрывающим авторитет судебной власти, а посему отнесено в УК РФ к главе «Преступления против правосудия». Федеральный закон Российской Федерации от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вновь усилил наказание по сравнению с установленным Федеральным законом от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

К сожалению (по мнению автора), имеющими право законодательной инициативы органами по-прежнему не уделяется достаточного внимания проблемам исполнения судебных актов, направленных на защиту граждан от незаконных деяний следственных органов (статья в «Новой адвокатской газете», № 19 (156), 2013 г.)

Согласно п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ» при вынесении постановления о признании процессуального действия (бездействия) или решения должностного лица незаконным или необоснованным (пункт 1 части 5 статьи 125 УПК РФ) судье следует указать,

что он обязывает это должностное лицо устранить допущенное нарушение (часть 7 статьи 148 УПК РФ и часть 2 статьи 214 УПК РФ).

Однако практически исключена помощь судебных приставов-исполнителей по принуждению органа следствия (дознания) к исполнению судебного акта о признании незаконным бездействия должностных лиц в связи с их полномочиями по осуществлению уголовного преследования, поскольку постановление суда, вынесенное в порядке ст. 125 УПК РФ, не является исполнительным документом. Изложенное не позволяет привлечь нерадивого следователя (дознателя) за неисполнение судебных решений и к уголовной ответственности по статье 315 УК РФ, потому как объективная сторона данного преступления состоит в злостном неисполнении вступившего в законную силу судебного акта, а под злостным неисполнением судебного акта понимается отказ лица исполнить судебное решение, несмотря на повторное предписание суда, и только в рамках возбужденного исполнительного производства.

Определением Конституционного Суда РФ от 06.03.2013 г. № 354-О разъяснено, что из статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, конкретизирующей общепризнанный правовой принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе) следует, что подозрение или обвинение в совершении преступления могут основываться лишь на положениях уголовного закона, определяющего преступность деяния, его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия, закрепляющего все признаки состава преступления.

К слову, 14.10.2013 г. Федеральной службой судебных приставов России объявлено через СМИ о своей работе над проектом закона, предусматривающего исключение из диспозиции ст. 315 УК РФ квалифицирующего признака злостности, либо закрепление в законе четкого правового определения понятия данного признака. Этот проект был поддержан членами «Общественного совета при ФССП», созданного на основании Указа Президента РФ № 842 от 04.08.2006 г.