



тема
номера

СУДЕБНЫЕ ДОКТРИНЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Х.И. ГАДЖИЕВ

Судебные доктрины
и обеспечение
последовательности и
стабильности судебной
практики

Ключевая роль в обеспечении последовательности и стабильности судебной практики должна принадлежать судебным доктринам, которые выводятся эмпирически, путем применения норм права судом к конкретным правоотношениям, с использованием различных методов толкования и правовой аргументации. Это требует от суда владения необходимым уровнем правотворческой техники для реализации судебного усмотрения с целью справедливого разрешения конфликта сторон правовыми средствами.

Принципы соотносимости
и соразмерности
в исполнительном
производстве

8

Полномочия суда
при разрешении
административных дел
об оспаривании решений

24

Незаконная добыча
драгоценных металлов:
актуальные вопросы
правоприменения КоАП РФ

30

Организация судебной
власти и правосудия
в свете современных
российских реформ

48



Судья

сентябрь | 2021

УЧРЕДИТЕЛИ

Верховный Суд
Российской Федерации

Конституционный Суд
Российской Федерации

Совет судей
Российской Федерации

Судебный департамент
при Верховном Суде
Российской Федерации

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

А.В. Бондар
М.И. Клеандров
Н.В. Мельников
В.В. Момотов
П.П. Одинцов
П.П. Серков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.В. Зияудинов
А.С. Лацейко
О.С. Ноговицына
Е.А. Поворова

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

А.Ж. Малышева

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Е.А. Поворова

ДИРЕКТОР РЕДАКЦИИ

Д.Ю. Давыдов

ЗАВЕДУЮЩАЯ РЕДАКЦИЕЙ

Ю.А. Дарымова

РЕДАКТОР

Е.А. Ловягина

КОРРЕКТОР

Т.А. Казакова

ДИЗАЙН И ВЕРСТКА

О.Ю. Гранкин

ЖУРНАЛ «СУДЬЯ» № 9 [129] 2021
СВИДЕТЕЛЬСТВО
О РЕГИСТРАЦИИ СМИ
ПИ № ФС 77-36367 от 19.05.2009 г.,
выдано Федеральной службой
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)

РЕДАКЦИЯ И ИЗДАТЕЛЬ

АНО Редакция журнала «Судья»
123242, г. Москва, ул. Баррикадная,
д. 8, стр. 4. Тел.: +7 (499) 350-0015
info@zhurnalsudya.ru

АДРЕС ДЛЯ ПЕРЕПИСКИ

107031, г. Москва,
Страстной бульвар, 14/16, подъезд 3

ОТПЕЧАТАНО

ООО «Кризйженс»
125040, г. Москва, ул. Скаковая,
д. 5, стр. 1

ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ
06.09.2021 г.

ЦЕНА СВОБОДНАЯ

Формат 60×84/8. Гарнитура Muller
Усл.-печ. л. 8,0. Печать офсетная
Тираж 8970 экз. Заказ № 129-0921

© РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА «СУДЬЯ», 2021

Редакция не несет ответственности
за достоверность информации,
содержащейся в рекламных объявлениях
и авторских материалах. Мнение
редакции может не совпадать с точкой
зрения авторов. Присланные материалы
не рецензируются и не возвращаются.

ФОТОМАТЕРИАЛЫ

Управление по взаимодействию
с общественностью и СМИ
Верховного Суда РФ (А.Ю. Исаев),
Фотобанк Лори,
Шаттерсток

Законность, т.е. неукоснительное соблюдение законодательных предписаний, — важнейшая составляющая судебной деятельности. Но не единственная. Не случайно древнейшая идиоматическая антитеза о букве и духе закона жива и актуальна по сей день и закреплена во многих конституциях государств. Дух закона обычно понимается как высокая цель, ради достижения (как максимум) или хотя бы ради стремления к которой и создается тот или иной закон. Закон, как известно, нередко бывает несовершенен, но даже очень качественные нормативные тексты не способны предусмотреть и регламентировать все жизненные ситуации. Именно поэтому суду приходится обосновывать свои решения не только ссылками на статьи нормативных актов, но и с помощью оценочных суждений, выявляя при этом и дух закона, и ценности, которые должно защищать в обществе. «Там, где письменный закон содержит дефекты, решение судьи восполняет существующий пробел, используя здравый смысл и концепции справедливости, поддерживаемые обществом» — это цитата из книги Валерия Дмитриевича Зорькина «Судебные доктрины и эффективность правоприменения».

Главная тема этого номера журнала — «Судебные доктрины и судебная практика». Наши авторы рассуждают о том, как развивается судебное право и как меняется и становится все более и более значимой роль судьи в интерпретации правовых норм и в их адаптации к условиям стремительно меняющейся жизни; предлагают нам обратить особое внимание на то, как судебная практика воздействует на формирование и корректировку судебных доктрин.

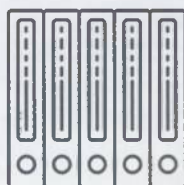
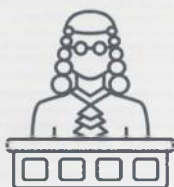
Татьяна Александровна Шкляр, заместитель Председателя Верховного Суда Республики Крым, размышляет о применении принципов соразмерности и справедливости при осуществлении исполнительного производства. Автор пишет о разграничении принципа соразмерности объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения и принципа пропорциональности, особо подчеркивая, что эти вопросы носят не отвлеченный и не чисто теоретический характер, как может показаться, а наполнены практическим содержанием. Исполнимость судебного акта — важнейшая составляющая справедливого правосудия. При этом справедливость не всегда тождественна совокупности письменных законов. Право в современном мире гораздо шире действующей законодательной базы. Оно существует и вне тех позитивных норм, которые принимает государство. Важнейшая задача судьи состоит в том, чтобы при помощи судебных доктрин защитить нарушенные интересы, не умаляя значимость установленного общего правопорядка.

Наши авторы убеждены, что меры, направляемые на защиту социальных ценностей и публичного интереса, должны быть соразмерны этим ценностям. А соразмерность судебской сдержанности и судебского активизма — необходимое условие реализации судебного правотворчества на высоком профессиональном уровне.

Судьялар олий кенгаши
 Судьялар олий мактаби
КУТУБХОНА
 Инвентар № _____
 _____ 20 _____ йил

Судья | сентябрь | 2021

Судебные доктрины и судебная практика



ОТ РЕДАКЦИИ

1

Реализация судебного правотворчества на высоком профессиональном уровне

ТЕМА НОМЕРА

4

Судебные доктрины и обеспечение последовательности и стабильности судебной практики. **Ханлар Иршадович Гаджиев**, заведующий отделом судебной практики и правоприменения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук

ТЕМА НОМЕРА

- 8 Принципы соотносимости и соразмерности при исполнении неимущественных требований и отдельных требований имущественного характера. **Татьяна Александровна Шкляр**, заместитель Председателя Верховного Суда Республики Крым, кандидат юридических наук
- 14 Оспаривание постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению требований неимущественного характера. **Сергей Анатольевич Склярук**, председатель судебного состава Второго кассационного суда общей юрисдикции, кандидат юридических наук
- 18 Взаимосвязь КоАП РФ, АПК РФ и КАС РФ при производстве по делам об административных правонарушениях. **Юрий Александрович Шайкин**, судья Владимирского областного суда
- 24 Полномочия суда при разрешении административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями. **Рим Олегович Опалев**, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент
- АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО 30 Незаконная добыча драгоценных металлов: актуальные вопросы правоприменения КоАП РФ. **Диана Ярославовна Гошовская**, мировой судья судебного участка № 11 Ягоднинского судебного района Магаданской области
- ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО 36 Виндикация имущества при его выбытии по воле недобросовестного директора юридического лица. **Анастасия Федоровна Пьянкова**, доцент кафедры гражданского права Пермского государственного национального исследовательского университета, кандидат юридических наук
- ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ 43 Судебная защита водных объектов. **Оксана Александровна Поддубная**, судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции, кандидат юридических наук
- КЛУБ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ 48 Организация судебной власти и правосудия в свете современных российских реформ. **Магомед Магомедович Магомедов**, председатель Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции
- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО 55 Отдельные вопросы реорганизации юридического лица в исполнительном производстве. **Дмитрий Борисович Абушенко**, профессор кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, доцент
- МИРОВАЯ ЮСТИЦИЯ 59 Мировая юстиция в Севастополе: опыт первых лет работы. **Владимир Ильич Решетняк**, заместитель председателя Севастопольского городского суда, кандидат юридических наук, доцент

Судебные доктрины и обеспечение последовательности и стабильности судебной практики



Ханлар Иршадович Гаджиев

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующий отделом судебной практики и правоприменения, доктор юридических наук
г. Москва, Россия

Аннотация. Обеспечение последовательности и стабильности судебной практики является одной из довольно часто обсуждаемых целей, достижение которой соотносится с задачами справедливого судебного разбирательства. В качестве ключевого инструмента, способного гарантировать последовательность и стабильность судебных решений, предлагается рассмотреть судебные доктрины как эффективный метод соблюдения принципа правовой определенности и доктрины разумных ожиданий граждан.

Ключевые слова: последовательность, стабильность, судебная доктрина, правовая определенность, прецедент

Judicial doctrines in view of providing consistency and stability of judicial practice

Khanlar Irshadovich Gadjiyev, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Head of the Department of Implementation of Court Decisions into the Legislation of the Russian Federation, Doctor of Laws, Moscow, Russia

Abstract. Measures to ensure consistency and stability of judicial practice are one of the widely discussed issues aimed to solve the problem of fair trial proceedings. The key tool proposed to guarantee the consistency and stability of court judgments is to address the judicial doctrines, being the most effective way to abide by the principle of legal certainty, and the doctrines of citizens' reasonable expectations.

Keywords: consistency, stability, judicial doctrine, legal certainty, precedent

Одной из важнейших функций судебной власти является осуществление контрольных полномочий. Это полностью отвечает общей тенденции по децентрализации нормоконтроля, что вписывается в логику эволюции правотворческих начал при осуществлении правосудия и, очевидно, направлено на рост эффективности защиты фундаментальных прав. Ключевая роль в решении этих вопросов, а также в реализации конституционных положений о равенстве перед законом и судом, на наш взгляд, должна принадлежать судебным доктринам, которые выводятся эмпирически, путем применения норм права судом к конкретным правоотношениям, с использованием различных методов толкования и правовой аргументации. Это требует от суда владения необходимым уровнем правотворческой техники для реализации судьейского усмотрения с целью справедливого разрешения конфликта сторон правовыми средствами.

Мы намеренно не используем в обозначении темы термин «рецидив», а говорим лишь о последовательности и стабильности судебной практики. Собственно, Европейский Суд по правам человека также предпочитает говорить о прецедентной практике, используя часто понятие *consistency* («последовательность»), к которому Суд относится довольно серьезно. Это вызвано и тем, что сам он нередко стремится выступить в качестве защитника принципа правовой определенности. Отметим, что на это направлены и полномочия Пленума Верховного Суда Российской Федерации в части обеспечения единообразного применения законодательства. Можно назвать целый ряд постановлений, в которых Верховный Суд провозглашает необходимость придерживаться единообразия в правоприменении.

В целом в науке и практике вопрос прецедента всегда находился в центре внимания, и нередко указывалось на его неприемлемость для российской правовой системы. Во многих странах правоведы пишут о том, что судебная практика не является источником права, подчеркивается под-

чинение судей исключительно закону. Одновременно невозможно не видеть, что общая тенденция развития правовых систем континентальной школы права характеризуется не принятием прецедента на законодательном уровне, где он сейчас фактически присутствует в виде *stare decisis* («стоять на решенном»), а следованием правилом: принять во внимание устоявшиеся решения для соблюдения последовательности судебной практики. Чем выше уровень единообразия прошлых решений, тем больше убедительность следования им.

Отметим также, что текущая теория не может объяснить, почему, несмотря на признание теории правовой определенности и стабильности, практика континентальной системы права в некоторых сферах часто отличается неопределенностью и нестабильностью. Традиционное объяснение, которое содержится в трудах европейских аналитиков, заключается в отсутствии полноценного признания *stare decisis*, различиях в уровне правовой культуры, нестабильности экономического и политического характера, а также разном уровне разделения властей. В то же время подчеркивается явная тенденция сближения правовых систем в понимании того, что правовой прецедент сегодня утверждается как наличие череды последовательных решений по аналогичным делам в течение определенного времени. Такая судебная практика возникает и утверждается как способ обеспечить определенность, последовательность и стабильность, чего, как показала история, не удалось достичь путем только кодификаций.

Если обратиться конкретно к судебным системам Франции, Германии и Италии, то можно наблюдать, как непрерывная череда прецедентов становится актуальным и часто решающим фактором при принятии судебных решений. Суды, как и ученые, склонны сегодня признавать твердую тенденцию существования правила, основанного на принципиальном суждении о роли прецедента, когда за решением следует череда других аналогичных вердиктов. По французской системе права, согласно доктрине *jurisprudence*

судебная доктрина
последовательность позиций
стабильность практики

constante («постоянная юриспруденция»), судья не зависит от единого решения. Авторитетная сила происходит из консолидированной тенденции целого ряда постановлений по определенному конкретному методу решения. Следовательно, практика судов, по существу, становится источником права тогда, когда превращается в твердо определенный фактор, который превалирует. Надлежит оценить в дальнейших исследованиях, насколько прошлые решения судов влияют на селекцию дел, к которым обращаются стороны, или воздействуют на выбор сторон в усилении аргументации собственной позиции. И наконец, как эти процессы влияют на развитие законодательства.

Для сравнительного анализа хочется подчеркнуть также одну из важных задач, которая возложена на Кассационный суд Италии, рассматривающий исключительно вопросы права: правильное соблюдение и единообразное толкование закона, а также единство общенационального права. Думается, что такая же роль в ее модифицированном виде могла бы быть отведена Президиуму Верховного Суда Российской Федерации, деятельность которого согласно Федеральному конституционному закону от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»¹ осуществляется в целях обеспечения единства судебной практики. Реализуя указанное положение закона, Президиум Верховного Суда Российской Федерации на основе анализа и обобщения судебной практики готовит обзоры, преследуя цель добиться упомянутого единства.

Интересна в связи с этим выраженная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 г. № 24-П² позиция о том, что не изменяет свойств судебных актов, вынесенных судебными коллегиями Верховного Суда Российской Федерации по конкретным делам, факт их включения в обзоры судебной практики, утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федера-

ции, поскольку при решении вопроса о включении в обзор того или иного судебного акта само дело не рассматривается. Приведенная позиция отражает правовую реальность, выраженную в том, что опубликованное в обзоре решение не служит, в случае его игнорирования, основанием для пересмотра дела, хотя Конституционный Суд не исключил его влияния на судебную практику.

Принцип правовой определенности, суть которого состоит в доступности, ясности и предсказуемости закона, предполагает соблюдение последовательности и стабильности судебной практики. Строгое следование этому принципу служит обеспечению другой не менее важной доктрины – разумных ожиданий. Суд Европейского союза в одном из своих решений³ подчеркнул, что доктрина разумных ожиданий и гарантия принципа правовой определенности являются важной частью правопорядка. Высшие суды в современных правовых системах, решая вопросы права, концентрируют свое внимание на смысловых аспектах как использованных отдельных слов, так и правовой нормы в целом, что влияет на судебную аргументацию. Предыдущее судебное решение может служить в качестве интерпретационной модели, и суд в последующем при одинаковости примененных норм и схожести фактов повторит свой прежний подход. Последовательность в интерпретации обеспечивает гибкость в восприятии и применении правовых норм различных уровней, минимизируя конфликты между ними, включая нормы национального и международного права.

Идея о возможном широком использовании судебных доктрин имеет не просто теоретическое значение, но и отличается своей рациональностью. Во-первых, ее реализация сопровождается привнесением в практику достижений правовой науки путем регулярного обращения к общим правовым доктринам. Во-вторых, для об-


¹ Российская газета. 7 февраля 2014 г.

² Российская газета. 9 ноября 2017 г.

³ См.: *Deutsche Milchkontor GmbH v. Germany* – joined cases 205-215/82 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A61982CJ0205>

разования судебной доктрины судья должен выполнять различные судебские функции, в первую очередь судебское усмотрение, аргументацию, интерпретацию и правотворчество. В-третьих, если рассуждать прагматично, судьи работают в пределах определенного лимита времени ввиду особой загруженности, и это естественное ограничение требует оптимальных предложений, когда судья должен рассмотреть различные презумпции права и факта в поисках надлежащей аргументации своего основного вывода и сделать выбор – единственно правильный среди возможных опровергнутых им же самим предположений.

Предлагаемая модель образования и применения судебных доктрин представляет собой наиболее верный путь получения быстрого и надежного результата из одобренных высшей судебной инстанцией мето-

дов решения споров. Это требует от судьи высокого профессионализма, поскольку правильное формулирование вопроса предполагает получение наиболее безупречного ответа с описанием метода решения конкретного спора. Изложенное подразумевает обязательное обращение к общему банку данных Верховного Суда, быстрому получению ответа и реализации судебной доктрины при разрешении конкретного дела. В случае отклонения от общепринятой практики разрешения спора судья должен обосновать принятый им подход и отклонение от существующего метода. Предлагаемая концепция основана на внедрении правоинтерпретационной культуры и уважении верховенства права. Представляется также, что такая парадигма применения судебных доктрин служит обеспечению последовательности и стабильности судебной практики. 

Центральный совет «Российского объединения судей» подвел итоги конкурса на звание лауреата Премии «Судья года» за 2020 год

Звания лауреата Премии удостоены:

- | | |
|--|---|
| 1. Барсукова Ирина Витальевна | судья Верховного Суда Республики Алтай |
| 2. Белых Александр Александрович | судья Челябинского областного суда |
| 3. Карташов Александр Юрьевич | председатель Тверского областного суда |
| 4. Лаков Алексей Вадимович | председатель Санкт-Петербургского городского суда |
| 5. Мартышкин Василий Николаевич | судья Верховного Суда Республики Мордовия в отставке |
| 6. Попов Герман Витальевич | заместитель Председателя Верховного Суда Республики Марий Эл |
| 7. Сундуков Александр Юрьевич | судья Верховного Суда Удмуртской Республики |
| 8. Черненко Ольга Анатольевна | председатель Вязниковского городского суда Владимирской области |
| 9. Шихгереев Ханмагомед Ибрагимович | председатель Кировского районного суда Республики Дагестан |
| 10. Юткина Светлана Михайловна | судья Волгоградского областного суда |

Принципы соотносимости и соразмерности при исполнении неимущественных требований и отдельных требований имущественного характера



Татьяна Александровна Шкляр
Верховный Суд Республики Крым,
заместитель Председателя,
кандидат юридических наук
г. Симферополь, Россия

Аннотация. В статье обсуждается реализация принципа соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения и конституционного принципа соразмерности (пропорциональности) при исполнении неимущественных требований и отдельных требований имущественного характера.

Ключевые слова: исполнительное производство, принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения, принцип соразмерности (пропорциональности)

Principles of relevance and proportionality in enforcing non-property claims and specific property claims

Tatyana Alexandrovna Shklyar, The Supreme Court of the Republic of Crimea, Deputy President, Candidate of Laws, Simferopol, Russia

Abstract. The article addresses the issue of implementation of the principle of relevance of the scope of collector's claim to the constitutional principle of proportionality in enforcing non-property claims and specific property claims.

Keywords: enforcement, principle of relevance of the scope of collector's claim to the measures of enforcement, principle of proportionality

Административные дела об оспаривании решений, действий, бездействия судебных приставов-исполнителей составляют значительную часть всех дел, рассматриваемых в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹, которая регламентирует производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В частности, в Республике Крым в 2020 году эта доля составляла около трети (34%).

Сложность и многогранность правоотношений, возникающих при принудительном исполнении судебных актов, определяют обращение к принципам исполнительного производства при рассмотрении данной категории административных дел.

Исполнительное производство осуществляется в соответствии со специальными принципами, которые закреплены в статье 4 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»² (далее – Закон об исполнительном производстве), а также сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации. Они задают систему координат, в которой реализуются задачи исполнительного производства по правильному и своевременному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

При изучении данной темы было выявлено многообразие формулируемых специальных принципов исполнительного производства, зачастую схожих между собой. В частности, выделяют следующие специфические принципы исполнительного права³:

– сочетание отраслевой и территориальной организации исполнения;

– участие органа, вынесшего решение, в его исполнении;

– пропорциональность распределения взыскиваемых сумм между взыскателями;

– самостоятельность (независимость) судебного пристава-исполнителя;

– инициатива субъектов исполнительного производства, в том числе органа исполнения;

– защита прав взыскателя, должника и других лиц при совершении исполнительных действий, в том числе принцип соблюдения минимальных стандартов правовой защиты, неприкосновенности личности должника;

– обязательное исполнение обладающего законной силой или подлежащего немедленному исполнению судебного акта и акта иного юрисдикционного органа;

– приоритет и поощрение добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе;

– пропорциональность удовлетворения требований взыскателя.

Как справедливо замечает В.В. Ярков, формирование системы и содержания принципов исполнительного производства в определенной мере обусловлено влиянием таких характеристик правовой природы исполнительного производства, как соотношение частного и публичного в его содержании⁴.

М.Л. Гальперин, рассматривая правовые начала современного исполнительного производства, говорит о принципах процессуального равноправия сторон, солидаризма в испол-

особенности становления и перспективы развития / под ред. А.А. Демичева. М., 2007. С. 117–158; Валева Д.Х. Исполнительное производство: учебник. СПб., 2008. С. 65; Еременко М.С., Устьянцев С.Е., Ярков В.В. Обращение взыскания на имущество коммерческих организаций: учеб.-практ. курс. СПб., 2006. С. 46–55; Кузнецов В.Ф. Система исполнительного производства: монография. Челябинск, 2001. С. 36–44; Улетова Г.Д. Принципы исполнительного права Российской Федерации. СПб., 2006. С. 104.

⁴ См.: Ярков В.В. Исполнительное производство: учебник. М., 2020.

¹ Российская газета. 11 марта 2015 г.

² Российская газета. 6 октября 2007 г.

³ См.: Юков М.К. Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 176–186; Исаенкова О.В. Исполнительное право в Российской Федерации:

принудительное исполнение
принцип соразмерности
добровольное исполнение

нительном производстве, заинтересованности (поощрения активности) взыскателя, процессуального формализма, а также соразмерности исполнительных действий⁵.

Именно последнему принципу хотелось бы уделить более пристальное внимание.

Полагаю актуальным и своевременным поставить вопрос о месте принципа пропорциональности в данной системе координат, о его содержании, разграничении принципа соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения и принципа пропорциональности.

На практике наполнение этих принципов имеет актуальное правоприменительное значение.

Так, аналогичные по сути обстоятельства (к примеру, когда стоимость имущества, на которое наложен запрет, в значительной мере превышает размер задолженности по исполнительному производству; или при запрете на совершение действий по регистрации недвижимого имущества, принадлежащего должнику, по исполнительному производству, предметом исполнения по которому является возложение на должника обязанности выполнить работы по устранению недостатков квартиры взыскателя) расцениваются одними судами как нарушение принципа соотносимости объема требований взыскателя с мерами принудительного исполнения, другими судами – как нарушение принципа пропорциональности (соразмерности)⁶.

⁵ См.: Гальперин М.Л. Исполнительные действия – меры ответственности? // Lex Russia. 2018. № 3. С. 9–22.

⁶ См.: решения Засвияжского районного суда г. Ульяновска от 21 августа 2017 г. № 2а-3013/17 // Текст решения доступен на сайте суда; Тимашевского районного суда Краснодарского края от 27 октября 2017 г. № 2а-1985/2017 // Текст решения доступен на сайте суда; Раменского городского суда Московской области от 2 декабря 2019 г. № 2а-7200/2019 // Текст решения доступен на сайте суда; апелляционное определение Московского городского суда от 24 июля 2020 г. № 33а-2908/2020 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим хотелось бы обозначить ряд общих и частных вопросов, которые звучат в юридической среде:

– зависит ли применение того или иного принципа от того, осуществляется ли исполнение неимущественных требований или требований имущественного характера?

– при рассмотрении административного дела об оспаривании исполнительных действий судебного пристава-исполнителя по установлению временного ограничения на выезд за границу в случае неисполнения решения суда о сносе строения необходимо руководствоваться принципом соотносимости или соразмерности?

– какие исполнительные действия будут допустимы и соотносимы, например, при исполнении решения по административному делу об оказании медицинской помощи несовершеннолетнему в виде амбулаторного лечения и диагностического обследования в связи с наличием у него ВИЧ-инфекции в стадии, представляющей угрозу жизни ребенка в случае оставления его без лечения, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства?

– каков допустимый совокупный предел воздействия на должника?

– каково предельное количество неимущественных ограничений, которые могут быть наложены на должника?⁷

При этом если обратиться к Малому академическому словарю под редакцией Т.Ф. Ефремовой, то «соразмерность» означает соответствие чему-либо или пропорциональность⁸. Толковый словарь русского языка

⁷ См.: Шварц М.З. Некоторые дискуссионные вопросы исполнения требований неимущественного характера в рамках исполнительного производства // Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах: проблемные вопросы и пути их решения: сб. материалов 7-й Междунар. науч.-практ. конф., 9–11 июня 2016 г., г. Уфа, Республика Башкортостан / отв. ред. Д.А. Аристов, В.А. Гуреев. М., 2017.

⁸ См.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный // <https://classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Efremova-term-102980.htm>

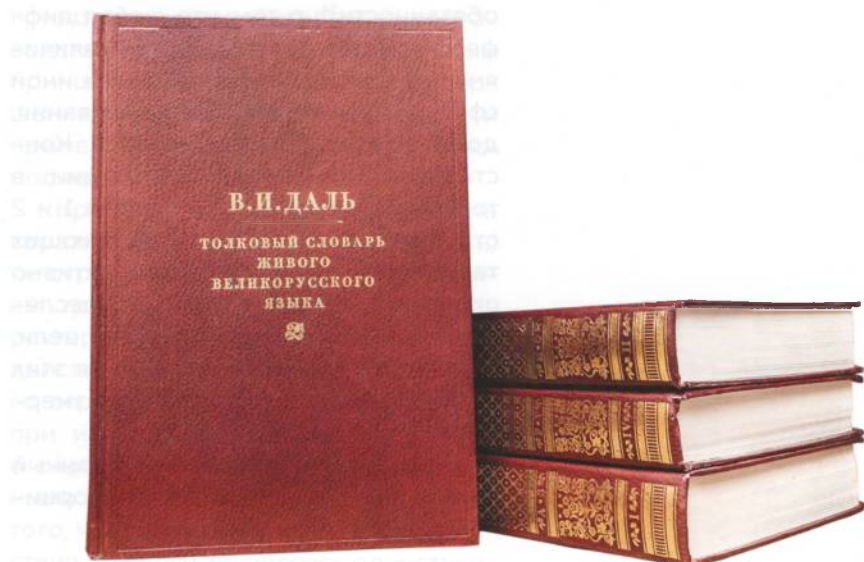
В.И. Даля определяет пропорциональность как соразмерность⁹. Толковый словарь русского языка под редакцией С.И. Ожегова определяет «пропорциональный» как «соразмерный чему-либо»¹⁰. Вместе с тем «соотношение» — это взаимная связь между чем-либо¹¹.

Таким образом, «соразмерность» и «пропорциональность» являются тождественными понятиями, отличными от понятия «соотносимость».

Не ограничиваясь филологическими изысканиями, хотелось бы разграничить указанные принципы с позиций понимания их юридического содержания.

Закон об исполнительном производстве не содержит указания на принцип соразмерности (пропорциональности), что, однако, не исключает применение этого принципа к правоотношениям, возникающим в ходе исполнения судебного акта.

Конституционный Суд Российской Федерации, последовательно формулируя правовые позиции с учетом принципа соразмерности (пропорциональности), которому должны отвечать ограничения, вводимые федеральным законодателем, указывает, что в силу части 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации¹² осуществление прав и свобод человека и гражданина имеет в качестве своего объективного предела воспрепятствование реализации прав и свобод других лиц, причинение вреда их конституционно гарантированным интересам. Федеральный законодатель, создавая условия, обеспечивающие равную судебную защиту прав кредитора (взыскателя) и должника (ответчика), должен исходить из того, что возникающие коллизии их законных интересов во всяком случае не могут преодолеваться путем предоставления защиты одним правам



в нарушение других, равноценных по своему конституционному значению. В этих случаях права и законные интересы участников гражданского оборота должны получать соразмерную (пропорциональную) защиту на основе баланса конституционных ценностей.

Применительно к нормативно-правовому регулированию разрешения судом коллизий интересов кредиторов и должников это означает, что установленные федеральным законодателем пределы возможного взыскания по исполнительным документам должны отвечать интересам защиты конституционных прав гражданина-кредитора, однако они не могут затрагивать основное содержание конституционных прав гражданина-должника, существо которых ни при каких обстоятельствах не должно быть утрачено¹³.

Конституционный Суд Российской Федерации говорит также о соразмерности применяемых к должнику исполнительных действий и степени активности его уклонения от добровольного исполнения возложенной на него исполнительным документом

⁹ См.: *Даль В.И.* Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание. М., 2019. С. 681.

¹⁰ См.: *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л.И. Скворцова. 27-е изд., испр. М., 2019. С. 500.

¹¹ См.: Там же. С. 599.

¹² <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

¹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 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. Шикинова» // Российская газета. 30 мая 2012 г.

обязанности¹⁴; о том, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе части 3 ст. 17, частям 1 и 2 ст. 19 и части 3 ст. 55, допускающих такие различия, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им¹⁵.

Таким образом, конституционный принцип соразмерности (пропорци-



Закон об исполнительном производстве не содержит указания на принцип соразмерности (пропорциональности), что, однако, не исключает применение этого принципа к правоотношениям, возникающим в ходе исполнения судебного акта

ональности) опирается на положение части 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Яркой иллюстрацией применения принципа соразмерности объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения может быть позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в Опреде-

лении от 18 апреля 2018 г.¹⁶ Судебная коллегия по административным делам, исходя из предмета исполнительного производства и опираясь на принцип соразмерности, пришла к выводу о том, что при отсутствии в исполнительном документе требований имущественного характера, а также при отсутствии судебного акта о наложении ареста на имущество должника у судебного пристава-исполнителя отсутствуют правовые основания для наложения ареста на это имущество. Так, признаны незаконными действия судебного пристава-исполнителя по аресту и изъятию принадлежащего должнику автобуса по исполнительному производству о возложении на него обязанности прекратить регулярные перевозки на территории города.

Принцип соразмерности объема требований и мер принудительного взыскания, который поименован в Законе об исполнительном производстве, активно применяется судами при разрешении административных споров. Несмотря на то, что формулировка принципа касается только мер принудительного взыскания, практика его применения и разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»¹⁷, предлагают расширительное толкование, распространяя этот принцип также на исполнительные действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем, т.е. на действия, направленные на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на понуждение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе.

¹⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 1563-О «По жалобе гражданина Зими́на Бориса Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 30 и частью 2 статьи 67 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2019 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности подпункта «п» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, в связи с жалобой гражданина Г.А. Белоскова» // Российская газета. 13 февраля 2019 г.

¹⁶ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № 57-КГ18-1 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Российская газета. 30 ноября 2015 г.

Одни авторы считают, что содержание принципа соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения — это соответствие характеру исполняемого требования, целям и задачам исполнительного производства и конкретной юридико-фактической ситуации¹⁸. Другие авторы связывают принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения с началами соразмерности требований истца и содержания обеспечительных мер, применяемых судом¹⁹.

С учетом указанных подходов позволительно сформулировать завершающий вопрос: правомерно ли суждение о том, что применение принципа соотносимости предполагает анализ связи между исполнительным действием и целью, с которой оно совершается (в том числе создания условий для применения мер принудительного исполнения, понуждения должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе), однородности требований взыскателя и исполнительных действий, а в рамках принципа соразмерности (пропорциональности) конкретизируются пределы вмешательства с точки зрения баланса прав и интересов взыскателя и должника? В таком случае задачи исполнительного производства не дискредитируются и не допускается конкуренция с другими

принципами исполнительного производства, в частности с краеугольным принципом своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Кроме того, применение принципа соразмерности (пропорциональности) не ограничивается только исполнением требований имущественного характера. К примеру, исполнительные действия по установлению временно-го ограничения на выезд за границу при исполнении судебного решения о сносе были признаны несоизмерными (непропорциональными) ввиду того, что должник предпринимал действия по сносу, не являясь единственным собственником, а за границей проживают родители, которые тяжело больны²⁰.

Таким образом, хочется подчеркнуть значимость конституционного принципа пропорциональности в исполнительном производстве, который, обеспечивая баланс прав взыскателя и должника, может выступать предпосылкой дальнейшего развития и совершенствования исполнительного производства и административного судопроизводства в направлении, обеспечивающем сбалансированное регулирование правоотношений между гражданином и государством.

Поэтому представляется полезным дальнейшее обсуждение соотношения указанных принципов исполнительного производства, а также законодательное закрепление принципа пропорциональности (соразмерности) в Законе об исполнительном производстве, будущем законе об административных процедурах либо в Исполнительном кодексе. ■

¹⁸ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / под ред. В.М. Шерстюка. 4-е изд., испр., доп. и перераб. М., 2008. С. 29; Кудрявцева В.П. Исполнение требований неимущественного характера. М., 2015. С. 64–65; Спицин И.Н. Арест и принцип соотносимости требований взыскателя и мер принудительного исполнения // Вестник исполнительного производства. 2016. № 1. С. 39–50.

¹⁹ См.: Ярков В.В. Указ. соч.

²⁰ См.: апелляционное определение Верховного Суда Республики Крым от 15 октября 2019 г. № 33а-9526/2019 // Архив Верховного Суда Республики Крым. 2019.

Оспаривание постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению требований неимущественного характера



Сергей Анатольевич Склярук

Второй кассационный суд общей юрисдикции, председатель судебного состава, кандидат юридических наук
г. Москва, Россия

Аннотация. В статье проанализирована специфика рассмотрения отдельных видов административных дел об оспаривании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей при осуществлении принудительного исполнения требований неимущественного характера, рассмотрены особенности исполнения таких требований в случаях, когда оно возможно без участия должника, а также когда такая возможность отсутствует.

Ключевые слова: принудительное исполнение требований неимущественного характера, меры косвенного принуждения, снижение размера исполнительского сбора, освобождение должника от его уплаты, исполнимость судебных актов, возложение обязанностей неимущественного характера

Challenging decisions, actions (omissions) of court bailiffs on enforcement of non-property claims

Sergey Anatolyevich Sklyaruk, The Second Cassation Court of General Jurisdiction, Court Section President, Candidate of Laws, Moscow, Russia

Abstract. The article addresses the peculiarities of resolving specific administrative cases regarding actions or omissions of the court bailiffs on enforcement of non-property claims, it also gives thought to the specifics of the enforcement of such claims in the cases which enable to do so with the absence of the debtor as well as the cases where such a possibility is not present.

Keywords: enforcement of non-property claims, measures of indirect coercion, reduction of the collection fee and exemption of the debtor from the payment liability, enforceability of court decisions on non-property liabilities



Вотличие от требований имущественного характера, где предметом исполнения является обращение взыскания на имущество должника в целях погашения имеющейся задолженности, прежде всего на принадлежащие ему денежные средства, предметом требований неимущественного характера выступает обязанность должника совершить в пользу кредитора (взыскателя) определенные действия либо же воздержаться в интересах последнего от их совершения.

Этот предмет определяет меры принудительного исполнения, которые могут быть применены в отношении должника судебным приставом-исполнителем в целях своевременного исполнения требований исполнительного документа. В свою очередь, круг и характер этих мер зависит прежде всего от того, возможно ли исполнение требований соответствующего исполнительного документа без участия должника. Так, в соответствии с частью 2 ст. 105 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ (далее – Закон об исполнительном производстве) если для исполнения указанных требований участие должника необязательно, то судебный пристав-исполнитель организует исполнение в соответствии с правами, предоставленными ему данным Федеральным законом.

Например, судебный пристав-исполнитель может самостоятельно, с соблюдением предусмотренного Законом об исполнительном производстве порядка осуществить без участия должника его выселение из жилого помещения, равно как и вселение взыскателя, освобождение земельного участка от незаконно возведенных должником зданий, сооружений и иных построек, а также от движимого имущества должника, незаконно находящегося на земельном участке взыскателя или в принадлежащих ему объектах недвижимости. Также судебный пристав в соответствии с положениями статей 109, 109⁴ Закона об исполнительном производстве вправе фактически без участия должника исполнить требования исполнительных документов об административном приостановлении деятельности, об удалении информации, распространяемой в сети Интернет, по-

рочащей честь, достоинство или деловую репутацию гражданина либо деловую репутацию юридического лица.

В этом случае в судебном порядке, как правило, оспаривается законность произведенных судебным приставом-исполнителем действий по исполнению соответствующих требований без участия должника либо же бездействия данного должностного лица при уклонении должника от личного исполнения соответствующих требований.

При этом при разрешении вопроса о признании незаконным бездействия пристава по неисполнению требований исполнительного документа неимущественного характера без участия должника следует учитывать характер такого требования. Так, обязанность должника выполнить в пользу взыскателя определенную работу, оказать услугу, несмотря на то что не относится к числу имущественных требований, имеет определенную стоимостную оценку, так как ее исполнение предполагает несение должником вполне определенных материальных затрат, выраженных в денежной форме.

В связи с этим представляется, что при исполнении неимущественных требований такого рода, при их неисполнении самим должником, на судебном приставе-исполнителе не лежит обязанность организовать исполнение путем выполнения соответствующей работы, оказания услуги другим лицом за счет средств федерального бюджета.

В данном случае взыскатель не лишен возможности реализовать свои права иными способами. Он может, например, оплатить соответствующую работу или услугу другому лицу с предъявлением к должнику в судебном порядке требований о возмещении понесенных расходов либо обратиться в суд с заявлением об изменении способа исполнения решения путем взыскания с должника необходимой стоимости выполнения определенной работы или оказания услуги.

В таких ситуациях, как и во всех других, когда исполнение требования неимущественного характера невозможно без участия должника, действия судебного пристава-исполнителя по исполнению требований исполнительного документа будут фактически сводиться к применению к должнику так называемых мер косвенного принуждения.

¹ Российская газета. 6 октября 2007 г.

неимущественный характер
меры косвенного принуждения
размер исполнительского сбора

Сущность этих мер раскрыта в положениях частей 1 и 2 ст. 105 Закона об исполнительном производстве, согласно которым в случаях неисполнения должником требований, содержащихся в исполнительном документе, в срок, установленный для добровольного исполнения, а также неисполнения им исполнительного документа, подлежащего немедленному исполнению, в течение суток с момента получения копии постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства судебный пристав-исполнитель выносит постановление о взыскании исполнительского сбора и устанавливает должнику новый срок для исполнения. При неисполнении должником требований, содержащихся в исполнительном документе, без уважительных причин во вновь установленный срок должностным лицом службы судебных приставов составляется в отношении должника протокол об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ) и устанавливается новый срок для исполнения.

То есть фактически меры по принудительному исполнению требований неимущественного характера сводятся к применению к должнику административных санкций в виде взыскания исполнительского сбора и административных штрафов по статье 17.15 КоАП РФ.

Законность и обоснованность применения таких мер судебным приставом-исполнителем становится предметом судебного контроля при оспаривании соответствующих действий, постановлений данного должностного лица. Также взыскателем, как правило, оспаривается бездействие по неприменению таких мер к должнику.

При этом если законность привлечения должника к административной ответственности подлежит проверке в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ, то административные дела об оспаривании постановлений о взыскании исполнительского сбора и действий по его взысканию составляют значительную часть от общего числа рассматриваемых судами общей юрисдикции дел об оспаривании постановлений, действий

(бездействия) судебных приставов-исполнителей по исполнительным производством неимущественного характера.

Как разъяснено в пункте 74 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»³, суд вправе с учетом степени вины должника в неисполнении в срок исполнительного документа, иных существенных обстоятельств уменьшить размер исполнительского сбора не более чем на одну четверть от размера, установленного частью 3 ст. 112 Закона об исполнительном производстве, либо освободить должника от его взыскания не только при разрешении требований об уменьшении размера исполнительского сбора или освобождении от его взыскания, но и при разрешении требований об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора.

Представляется, что при оценке степени вины должника и установлении иных существенных обстоятельств, повлиявших на длительность исполнения, судам следует проверять обоснованность доводов должника о наличии обстоятельств, которые объективно препятствовали ему исполнить требования исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения, или же затрудняли своевременное исполнение. К таким обстоятельствам, например, может быть отнесена и недостаточная ясность резолютивной части судебного акта, подлежавшего принудительному исполнению, в силу которой должнику могло быть непонятно, какие конкретные действия он должен совершить в пользу взыскателя для полного исполнения требований исполнительного документа либо от совершения каких действий он должен воздержаться в целях реализации взыскателем своих прав.

Полагаем, что подобная неопределенность подлежащего исполнению судебного акта при некоторых условиях может быть расценена как основание снижения размера исполнительского сбора судом в случае, если должник не является субъектом предпринимательской деятельности,

² СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

даже освобождения от его уплаты, в частности когда должник в срок, установленный для добровольного исполнения, добросовестно предпринимал действия по исполнению требований исполнительного документа и у него имелись основания полагать, что такие действия являются достаточными для исполнения.

Рассматривая проблемные аспекты принудительного исполнения неимущественных требований, исполнить которые невозможно без участия должника, следует также коснуться вопроса возможности применения к должнику таких мер принудительного исполнения, как наложение ареста на имущество, в том числе денежные средства, изъятие принадлежащего ему имущества, наложение запрета на осуществление регистрационных действий в отношении объектов недвижимости, транспортных средств и иных видов имущества должника.

Представляется, что применение таких мер не должно быть направлено исключительно на побуждение должника к исполнению предусмотренной исполнительным документом обязанности. Наложение ареста на имущество должника, а также установление запрета на осуществление регистрационных действий в отношении принадлежащих должнику объектов недвижимости, транспортных средств должно осуществляться прежде всего в целях последующего обращения на это имущество взыскания или же для воспрепятствования его отчуждения должником без одновременного погашения им имеющейся перед взыскателем задолженности за счет вырученных в результате такого отчуждения средств. С учетом этого применение таких мер в рамках исполнительных производств, имеющих предметом исполнения требования неимущественного характера, как правило, не может быть признано судом законным, так как в этом случае они применяются приставом исключительно с целью побудить должника самостоятельно исполнить имеющуюся у него обязанность как условие для отмены соответствующих ограничительных мер. В то же время судебный пристав не лишен возможности в целях оказания на должника такого побуждающего воздействия наряду с применением указанных выше административных санкций применить такие меры принудительного

исполнения, как временное ограничение пользования должником специальными правами, временное ограничение на выезд должника из Российской Федерации.

Кроме того, если содержание подлежащего принудительному исполнению требования неимущественного характера определенным образом связано с конкретным имуществом должника, например когда предметом исполнения является обязанность должника освободить земельный участок взыскателя от возведенных должником объектов недвижимости или принадлежащих ему движимых вещей, то действия судебного пристава по наложению ареста на такое имущество должника или установлению запрета на осуществление регистрационных действий в отношении такого имущества представляются обоснованными, так как должник может попытаться препятствовать своевременному исполнению указанной обязанности путем фиктивной смены правообладателя соответствующего имущества.

В заключение хочется отметить, что значительную часть административных дел анализируемой категории, рассмотренных судебной коллегией по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции, составляют дела по оспариванию постановлений, действий судебных приставов-исполнителей по окончании исполнительных производств неимущественного характера, а также бездействия по неокончанию таких исполнительных производств в связи с фактическим исполнением требований исполнительного документа.

При рассмотрении таких дел определенную сложность представляют ситуации, когда резолютивная часть решения суда или условия утвержденного судом мирового соглашения недостаточно конкретны, что вызывает неоднозначное понимание у сторон исполнительного производства содержания и объема возложенной на должника обязанности.

В связи с этим хочется еще раз обратить особое внимание на необходимость соблюдения судами при принятии соответствующих судебных актов требования об их исполнимости, что позволит на стадии исполнения избежать каких-либо неясностей и в конечном итоге положительно скажется на сроках исполнительного производства. □

окончание производства

регистрационные действия

ограничительные меры

Взаимосвязь КоАП РФ, АПК РФ и КАС РФ при производстве по делам об административных правонарушениях



Юрий Александрович Шайкин
Владимирский областной суд,
судья
г. Владимир, Россия

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимосвязи норм КоАП РФ, АПК РФ и КАС РФ при производстве по делам об административных правонарушениях, возможность приостановления производства по таким делам и срока давности привлечения к административной ответственности, а также порядок обжалования непроцессуальных документов.

Ключевые слова: приостановление производства по делу об административном правонарушении, отказ в возбуждении дела об административном правонарушении, обжалование результатов проверок, срок давности привлечения к административной ответственности

Correlation between the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, the Code of Arbitration Procedure of the Russian Federation and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation in resolving cases concerning administrative offences

Yuri Alexandrovich Shaikin, Vladimir Regional Court, Judge, Vladimir, Russia

Abstract. The article addresses issues concerning correlation between the provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, the Code of Arbitration Procedure of the Russian Federation and the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation in resolving cases concerning administrative offences, the possibility to suspend both the proceedings on such cases and the statute of limitations for bringing to administrative liability as well as the ways to challenge non-procedural acts.

Keywords: suspension of proceedings on the case of an administrative offence, refusal to initiate the case on an administrative offence, challenging the results of inspections, statute of limitations for bringing to administrative liability

Применение КоАП РФ и АПК РФ при производстве по жалобам на постановления о назначении административных наказаний

Положение части 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) о том, что законодательство об административных правонарушениях состоит из этого Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, справедливо только в отношении норм материального права. Что же касается процессуальных аспектов, то при производстве по жалобам на постановления об административных правонарушениях судьи арбитражных судов руководствуются нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – АПК РФ), а в некоторых случаях приходится учитывать и положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее – КАС РФ). При этом судьи общей юрисдикции оказываются в менее выгодном положении, чем судьи арбитражных судов.

Например, в соответствии с частью 1² ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 этого Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа (далее – комиссия) решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

Так, антимонопольный орган вынес комиссионное решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а затем привлек к административной ответственности по части 1 ст. 14.9 КоАП РФ за одно и то же деяние юридическое лицо и его директора.

Директор обжалует постановление в суд общей юрисдикции (глава 30 КоАП РФ), а юридическое лицо – в арбитражный суд (глава 25 АПК РФ).

От имени юридического лица в арбитражный суд одновременно в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ, подается заявление о признании незаконным решения комиссии.

В этой ситуации судья арбитражного суда, рассматривающий жалобу на постановление о назначении административного наказания в отношении юридического лица, руководствуясь статьей 143 АПК РФ, приостановит производство по делу до рассмотрения другим судьей заявления о признании незаконным решения комиссии. Разумный подход, поскольку признание этого акта незаконным предreshает судьбу постановления о назначении административного наказания.

Судья общей юрисдикции, рассматривающий жалобу в отношении директора этого же юридического лица, такой возможности лишен в связи с тем, что КоАП РФ не содержит нормы о приостановлении производства по делу.

Что делать судье районного суда? Назначить рассмотрение жалобы ближе к концу установленного частью 1¹ ст. 30.5 КоАП РФ двухмесячного срока. Однако если к этому времени арбитражный суд и примет решение по заявлению о признании незаконными решения комиссии, то оно не успеет вступить в законную силу. Не исключено, что вышестоящий арбитражный суд отменит такое решение и вынесет противоположное.

Остается либо нарушать сроки рассмотрения жалобы, либо принимать по ней решение на свой страх и риск, самостоятельно давая оценку законности решения комиссии.

Однако, во-первых, это не этично в ситуации, когда спор о законности такого акта рассматривается арбитражным судом. Во-вторых, в соответствии с частью 1 ст. 52 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴ дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подсудны исключительно арбитражному суду.

Выходит, судья районного суда не вправе критически высказаться в адрес решения комиссии, но при этом должен дать всестороннюю, полную и

¹ Российская газета. 31 декабря 2001 г.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

³ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

приостановление производства

возбуждение дела

обжалование результатов проверок

объективную оценку постановлению о назначении административного наказания, вынесенного на его основе в отношении директора юридического лица. К сожалению, иногда такие нестыковки приводят к тому, что решения судей районных судов отменяются в связи с тем, что арбитражные суды приходят к противоположным выводам относительно законности решения комиссии антимонопольного органа.

Подобное может иметь место и по делам любых других категорий, возбужденным в отношении хозяйствующих субъектов, поскольку статья 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁵ и статья 91 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶ предусматривают возможность отмены судом результатов проверки, проведенной с грубым нарушением установленных требований. При этом заявления о признании незаконными результатов проверки рассматриваются судами не в соответствии с КоАП РФ, а в порядке главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ. Но в случае их удовлетворения результаты проверки не могут являться доказательствами нарушения законодательства, в связи с чем при производстве по делам об административных правонарушениях должны признаваться недопустимыми доказательствами (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ).

Представляется, что выход из этой ситуации – ввести в главу 30 КоАП РФ положение о возможности приостановления производства по жалобам в подобных случаях, аналогичное статье 143 АПК РФ. Разговоры об этом среди судей ведутся давно. Но к настоящему времени судебная система едина, а процессуальные возможности судей общей юрисдикции и арбитражных судов одного уровня, увы, разные.

О возможности приостановления срока давности привлечения к административной ответственности

Вышеизложенное касается не только рассмотрения жалоб на постановления административных органов, но и дел, рассматриваемых судьями и должностными лицами по первой инстанции.

Как видим, в настоящее время правонарушитель может попытаться затянуть срок давности привлечения к административной ответственности, обжалуя в порядке главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ результаты проверки или решение комиссии антимонопольного органа, на основании которых привлекается к административной ответственности.

У органов административной юрисдикции небогатый выбор: выявив нарушение, оформив акт проверки и зная, что он обжалован, ждать решения суда по жалобе (что чревато истечением сроков давности привлечения к ответственности) или, не дожидаясь решения по жалобе, выносить постановление о назначении административного наказания, понимая, что если акт будет признан незаконным, постановление также отменят.

Рассуждения о том, что если проверка проведена грамотно, то опасаться нечего, разбиваются сразу о несколько обстоятельств. Это и динамично меняющееся законодательство, и не всегда поспевающая за ним правоприменительная практика, и уровень квалификации многочисленной армии лиц, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, правом возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, но зачастую не имеющих юридического образования (вряд ли кто-то считал, сколько их, но в настоящее время в главе 23 КоАП РФ упомянуто 76 только федеральных органов, уполномоченных рассматривать такие дела, а еще есть региональные и муниципальные), и многие другие факторы.

Сам собой возникает вопрос: если лицо, совершившее административное правонарушение, желая избежать привлечения к ответственности, реализует право обжаловать результаты проверки в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ или главой 24 АПК РФ, то не следует ли на этот период приостановить

срок давности
административная ответственность
правоприменительная практика

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.

⁶ СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. 1. Ст. 5007.

называть срок давности привлечения к административной ответственности?

Предвидим возражения судей-криминалистов, ведь сроки давности привлечения к уголовной ответственности могут быть приостановлены, только если лицо, совершившее преступление, уклоняется от следствия, суда либо от уплаты судебного штрафа.

Законодательство об административных правонарушениях отпочковалось от уголовного, но это не означает, что оно должно во всем его копировать. Не ошибемся, сказав (пользуясь уголовно-правовой терминологией), что КоАП РФ содержит гораздо больше составов, предусматривающих ответственность за хозяйственные административные правонарушения (а арбитражные суды рассматривают только такие дела), чем за общеуголовные. Но убийца или грабитель не могут обжаловать в порядке КАС РФ или АПК РФ действия по раскрытию и расследованию преступления, предпринимаемые полицейскими в порядке УПК РФ. А недобросовестное юридическое лицо вправе обжаловать результаты проведенной в отношении него проверки как раз в соответствии с указанными кодексами, а не КоАП РФ, по нормам которого привлекается к административной ответственности. В результате фактически оценка доказательств по делу об административном правонарушении дается в ином судебном порядке.

Законодатель уже давно допустил возможность приостановления срока давности привлечения к административной ответственности, но пока лишь в единственном случае. В соответствии с частью 5 ст. 4.5 КоАП РФ при удовлетворении ходатайства лица о рассмотрении дела по месту его жительства срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления дела судье по месту жительства данного лица. Такое приостановление лишь на первый взгляд невыгодно правонарушителю. Фактически же эта возможность в его интересах — она позволяет более комфортно использовать право на защиту.

В нашем примере правонарушитель не скрывается (а если это юридическое лицо, то и не может скрыться). Более того, открыто обращается в суд с заявлением

о признании результатов проверки незаконными. Однако делает это не в рамках КоАП РФ, в соответствии с которым возбуждено дело об административном правонарушении, а на основании иных кодексов. Характер уголовно- и административно-правовых отношений разный, но суть действий правонарушителей в данном случае одна — любым путем избежать привлечения к ответственности, добившись если не признания результатов проверки незаконными, то хотя бы истечения срока давности привлечения к административной ответственности. И последнее иногда удается.

При этом законодатель никак не уравнивает возможность правонарушителя затягивать срок давности привлечения к административной ответственности путем обращения в суд в иных процедурах и законный интерес потерпевшего, а также государства по восстановлению нарушенных прав.

По нашему мнению, это указывает на необходимость распространения норм о приостановлении сроков давности привлечения к административной ответственности на отмеченные случаи.

Представляется справедливым следующее предложение. Если лицо полагает, что проверка проведена с нарушением закона, оно вправе обжаловать ее результаты в порядке главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ. В этом случае составляется протокол об административном правонарушении, после чего производство по делу одновременно со сроком давности привлечения к административной ответственности приостанавливаются до вступления в законную силу решения по результатам рассмотрения такой жалобы.

При удовлетворении жалобы и признании результатов проверки незаконными производство по делу об административном правонарушении будет прекращено. Если же суд отклонит жалобу, то производство по делу и течение срока давности привлечения к административной ответственности возобновляются, нарушитель привлекается к ответственности.

Это позволит соблюсти баланс частного интереса привлекаемого к административной ответственности лица по реализации права на защиту и интересов потерпевших, а также государства по восстановлению нарушенных прав,

восстановление прав

соблюдение баланса

удовлетворение ходатайства

неотвратимости ответственности за противоправное деяние.

Обжалование непроцессуальных отказов в возбуждении дел об административных правонарушениях, отказов в рассмотрении или удовлетворении жалоб по таким делам

В соответствии с частью 5 ст. 28.1 КоАП РФ в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении по итогам рассмотрения заявлений граждан, юридических лиц, сообщений в средствах массовой информации и иных материалов, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, должно быть вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Однако иногда заявители получают в ответ не определение, а письмо о том, что оснований для привлечения к административной ответственности нет.

Имеют место факты, когда по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении вышестоящее должностное лицо вместо вынесения предусмотренного статьей 30.7 КоАП РФ решения также отвечает письмом об отсутствии оснований для рассмотрения жалобы или ее удовлетворения.

Вопрос о том, в каком порядке обжаловать такие письма, окончательно не урегулирован ни на законодательном уровне, ни в судебной практике.

Пунктом 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁷ (далее – Постановление № 2) разъяснялось, что несоблюдение лицом, уполномоченным разрешать конкретные процессуальные вопросы, требований КоАП РФ о необходимости вынесения по результатам их рассмотрения тех или иных процессуальных документов (например, направление письма вместо процессуального документа) само по себе не

может повлиять на вид судопроизводства, в котором подлежит обжалованию документ, вынесенный по результатам рассмотрения процессуального вопроса.

С учетом этого разъяснения подобные письма расценивались судьями как определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях или как решения по результатам рассмотрения жалоб. Жалобы на них рассматривались в порядке главы 30 КоАП РФ.

Однако в 2016 году Постановление № 2 утратило силу, а новых разъяснений по этому вопросу Пленумом и Президиумом Верховного Суда Российской Федерации дано не было.

Судебная практика пошла по противоположному пути, указывая, что жалобы на такие письма необходимо рассматривать в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ или главой 24 АПК РФ, поскольку в соответствии с главой 30 КоАП РФ и главой 25 АПК РФ пересматриваются акты, принятые в форме определения, постановления или решения⁸.

Соглашаясь, что такой подход соответствует буквальному толкованию норм главы 30 КоАП РФ и главы 25 АПК РФ, нельзя не отметить, во-первых, что его применение дает двойную нагрузку на суды и административные органы, а во-вторых, может позволить нарушителю избежать привлечения к административной ответственности в связи с истечением срока давности.

Поясним: сначала суд в порядке КАС РФ рассмотрит жалобу на письмо. Если удовлетворит, то решение будет обжаловано и вступит в силу только после рассмотрения дела в апелляции. Затем административный орган заново начнет производство уже в порядке КоАП РФ. Может быть, снова откажет в возбуждении дела (или в удовлетворении жалобы), вынеся определение (решение), которое будет обжаловано уже в порядке главы 30 КоАП РФ. Глядишь, срок давности и истечет.

Подход же, ранее предлагавшийся в Постановлении № 2, позволял существенно сократить время на подобные процедуры.

⁸ См., например: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. № 69-АД20-5 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Бюллетень ВС РФ. 2009. № 4.

На это обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 марта 2021 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 28.1 КоАП РФ и части 3 статьи 201 АПК РФ в связи с жалобой гражданки О.С. Яковенко»⁹ (далее – Постановление № 9-П).

В нем указано, что обжалование подобных писем возможно не только в соответствии с главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ, но и в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ и главой 25 АПК РФ. Последний позволяет при прочих равных условиях сократить время судебной проверки отказа, которое необходимо для его обжалования первоначально по правилам главы 22 КАС РФ или главы 24 АПК РФ, а затем – по правилам главы 30 КоАП РФ или главы 25 АПК РФ, что важно для сохранения возможности возбудить дело и рассмотреть его в пределах установленного срока давности привлечения к административной ответственности, а значит, для действенной судебной защиты прав в сфере производства по делам об административных правонарушениях.

В Постановлении № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации фактически оставил вопрос о том, в каком порядке следует подавать и рассматривать жалобы на подобные письма, на усмотрение заявителей и судей. Вместе с тем указал, что судебная защита предполагает не только право лица обратиться в суд, но и возможность эффективно пользоваться теми полномочиями участника разбирательства, которые дает ему процессуальное законодательство. Исходя из этого, в процессе осуществления дискреционных полномочий по определению состава, соотношения и приоритета норм, подлежащих применению в конкретном деле, суды должны следовать такому варианту их интерпретации, при котором исключается ущемление гарантируемых Конституцией Российской Федерации¹⁰ прав и свобод.

⁹ Российская газета. 7 апреля 2021 г.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

Это указание, безусловно, является верным. Однако на практике оно неизбежно породит новые вопросы.

Во-первых, не ясно, каким образом судье следует осуществлять такие дискреционные полномочия. Может ли он, получив административное исковое заявление, поданное в соответствии с КАС РФ, и видя, что с учетом характера правоотношений и сроков давности привлечения к административной ответственности в интересах административного истца было бы скорейшее рассмотрение этого дела в порядке КоАП РФ, перейти к его рассмотрению по правилам последнего? Законом такая процедура (в отличие от порядка перехода от административного к гражданскому судопроизводству по правилам части 5 ст. 16¹ КАС РФ) не предусмотрена.

Во-вторых, не секрет, что в суды иногда приходят не только за защитой прав, но и с желанием посуляжничать, а в последнее время и хайпануть, разместив рассказы о своих похождениях (зачастую даже неудачных) в Интернете, чтобы собрать побольше лайков. Такие участники судопроизводства жалуются на все, даже на определения об удовлетворении их собственных ходатайств. И вот судья, получивший административное исковое заявление, решает рассматривать его по правилам главы 30 КоАП РФ, чтобы не допустить истечения срока давности привлечения к административной ответственности и ущемления прав потерпевшего. А вдруг тому не понравится – сколько потом будет жалоб процессуальных и непроцессуальных! Выходит, судья и рад бы решить вопрос о том, как эффективнее защитить права заявителя, да только это себе дороже. Проще рассмотреть заявление в том порядке, в котором оно подано, хотя толку от этого будет чуть.

Выходом из этого видится четкое законодательное закрепление порядка обжалования таких писем. На наш взгляд, целесообразно вернуться к правовым позициям, изложенным в пункте 7 Постановления № 2, а также ввести для разрешения подобных коллизий норму, аналогичную статье 16¹ КАС РФ.



Полномочия суда при разрешении административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) лиц, наделенных публичными полномочиями



Рим Олегович Опалев

Российский государственный университет правосудия,
доцент кафедры гражданского и административного
судопроизводства,
кандидат юридических наук, доцент
г. Москва, Россия

Аннотация. В статье проведен сравнительно-правовой анализ полномочий суда при принятии решений по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и иных лиц, наделенных публичными полномочиями. Автором показаны преимущества правового регулирования соответствующих процессуальных вопросов, вытекающих из положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, административный иск, административный спор

Court powers related to administrative cases on challenging actions (omissions) by persons vested with public authority

Rim Olegovich Opalev, Russian State University of Justice, Associate Professor of the Department of Civil and Administrative Judicial Proceedings, Candidate of Laws, Associate Professor, Moscow, Russia

Abstract. The article contains a comparative legal analysis as regards court powers in delivering judgments on administrative cases on challenging the decisions, actions (omissions) of state and local authorities, public servants, governmental and municipal officials and other persons vested with public authority. The author describes the advantages of legal regulation of respective procedural issues originating from the provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

Keywords: administrative procedure, administrative justice, administrative lawsuit, administrative dispute

Во многих зарубежных правовых системах существует деление дефектных административных актов на ничтожные (*null and void*) и оспоримые¹. С точки зрения законодательства об административном судопроизводстве практический смысл соответствующего разграничения иногда заключается в том, что ничтожный акт может быть признан таковым судом по основаниям, на которые административный истец не ссылался. В свою очередь, при оценке законности и обоснованности оспоримого административного акта суд связан содержанием административного иска. Процедура признания ничтожного акта таковым в законодательстве отдельных стран носит более упрощенный характер (не требует обязательно проведения судебного заседания, заслушивания сторон и т.д.).

В российской правовой системе традиционно отсутствует деление решений органов государственной власти, должностных лиц на ничтожные и оспоримые. На первый взгляд в этом можно увидеть существенный недостаток нормативного правового регулирования административного судопроизводства. Однако при более детальном изучении механизма защиты прав, предусмотренного Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации² (далее – КАС РФ), становится ясно, что отсутствие такого деления не только не влечет негативных последствий для судебной защиты прав граждан и организаций, но, напротив, сопряжено с существованием в России более высокого уровня судебной защиты прав, вытекающих из публичных правоотношений.

В современной учебной литературе по административному праву можно встретить неоднозначные, как представляется, утверждения, согласно которым с момента вступления в законную силу решения суда о признании акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть

считаются недействующими³. Недействующими, на наш взгляд, признаются только нормативные правовые акты, а также акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами. В свою очередь, решения органов исполнительной власти и их должностных лиц признаются незаконными на момент их принятия, а не с момента вступления в законную силу решения суда об их оспаривании.

Во-первых, это вытекает из части 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации⁴, согласно которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Данная правовая норма конкретизирована в части 3 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁵, в силу которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу.

Во-вторых, несмотря на отсутствие в законодательстве Российской Федерации прямого указания на этот счет, логическое толкование норм процессуального права приводит к однозначному выводу о том, что оспоренные в суде административные акты (решения органов власти и должностных лиц) при удовлетворении административного иска по общему правилу признаются судом незаконными с момента их принятия, а не с момента принятия реше-

¹ См. об этом: Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт: монография / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 292–297.

² Российская газета. 11 марта 2015 г.

³ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019.

⁴ Ссылка: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

⁵ Российская газета. 6 января 1997 г.

административное судопроизводство
признание незаконным решений
процессуальные вопросы

ния суда или его вступления в законную силу. В противном случае гражданин при удовлетворении его административного иска о признании решения незаконным, как правило, не имел бы перспектив последующего взыскания убытков, причиненных оспоренным решением, ведь соответствующие убытки в обычной ситуации возникают до оспаривания акта (в момент его принятия или исполнения), а не после принятия и вступления в законную силу решения суда о признании акта незаконным. Таким образом, для эффективной защиты прав граждан (возмещения причиненного им ущерба) акт должен признаваться незаконным на момент его принятия или исполнения, предшествующий оспариванию акта в суде. При ином толковании оспаривание решений, действий (бездействия) по правилам КАС РФ в целях последующего обращения в суд с иском, основанным на положениях статьи 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶, не имело бы практического смысла.

Другими словами, если бы решением суда по административному делу незаконность оспоренного акта устанавливалась лишь на будущее, то у административного истца зачастую не было бы юридического интереса в принятии такого решения, которое не способствовало бы защите (восстановлению) нарушенного права.

Судебная практика по рассмотрению исков, основанных на статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, справедливо исходит из преюдициальности решений судов по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, по вопросу о признанной незаконности ранее оспоренного акта на момент его принятия⁷.

Таким образом, полагаем, что в российской правовой системе незаконные

административные акты (являются ли они ничтожными или оспоримыми по терминологии зарубежных правовых доктрин) по общему правилу признаются незаконными с момента, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом (как правило, этот момент совпадает с моментом принятия административного акта), поскольку признание оспоренного акта незаконным решением суда и вступление этого решения в законную силу не меняют момента, с которого акт вошел в противоречие с законом (стал незаконным). Соответствующие решения судов являются решениями о признании, а не о преобразовании. Такой подход обеспечивает ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц за действия (бездействие), решения в публично-правовой сфере.

Возможность признания оспоренного правового акта незаконным (недействующим) с момента вступления в законную силу решения суда существует в отношении нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Так, в абзаце третьем п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁸ специально разъяснено: «Если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу».

На наш взгляд, в отдельных (исключительных) случаях признание незаконным административного акта индивидуального характера (например, разрешения на строительство жилого дома) с момента его принятия не служит эффективной защите частных и публичных интересов, а, напротив, может причинить им еще больший ущерб. В таких ситуациях защиту индивидуального права отдельного гражданина

⁶ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁷ См., например: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 48-КГ20-11-К7; Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22 июня 2020 г. № 88-10561/2020 // Документы опубликованы не были. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Российская газета. 15 января 2019 г.

или организации можно было бы осуществлять путем принятия судебного решения о признании акта незаконным на будущее время, опираясь на которое заинтересованное лицо впоследствии защищало бы свое субъективное право посредством возмещения вреда или с использованием иного способа защиты.

По одному из дел Верховный Суд Российской Федерации указал на необходимость устанавливать в судебном решении законность (незаконность) оспоренных административным истцом действий даже при условии, что административный иск подан с пропуском срока на его подачу⁹. В данном случае, как представляется, важно учитывать, что если срок пропущен на годы, то признание оспоренного акта незаконным на будущее время может являться единственным, что можно сделать в порядке административного судопроизводства для защиты нарушенного или оспоренного субъективного публичного права без причинения ущерба правам других лиц (например, при признании спустя годы незаконным постановление судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на движимое имущество, реализованное путем проведения публичных торгов).

Согласно части 3 ст. 62 КАС РФ суд не связан основаниями и доводами заявленных требований при оспаривании любых решений, действий (бездействия), принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими. Как следует из части 9 ст. 226 КАС РФ, независимо от доводов административного иска по любому административному делу об оспаривании решений, действий (бездействия) органов,

организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд обладает полномочиями по своей инициативе выяснить следующие обстоятельства:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

При этом процедура рассмотрения административного дела едина независимо от того, сколь существенны недостатки оспариваемого акта (является ли он ничтожным или оспоримым по терминологии зарубежных правовых доктрин). Таким образом, по любому административному делу лица, участвующие в деле, пользуются полным объемом процессуальных прав и обязанностей, в том числе правом быть услышанным судом.

С учетом изложенного, на наш взгляд, очевидно, что отсутствие в российской правовой системе деления актов исполнительной власти на ничтожные и оспоримые не привело к снижению уровня процессуальных гарантий судебной защиты прав, свобод и законных интересов, вытекающих из публичных правоотношений. Напротив, согласно нормам законодательства об административном судопроизводстве

⁹ См. Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2020 г. № 78-КАД20-21-КЗ // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс». Определение было включено в Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2020), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 декабря 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

административный спор

исполнительная власть

публичные полномочия

такие гарантии должны быть обеспечены в полном объеме независимо от того, о каком именно акте идет речь.

Второе существенное отличие и, как нам представляется, преимущество российской модели административного судопроизводства заключается в отсутствии легально закрепленной в КАС РФ классификации административных исков об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

В законах об административном судопроизводстве зарубежных стран классификации исков нередко уделяется значительное внимание. При этом полномочия суда по разрешению спора оказываются ограниченными видом требования, которое предъявлено в суд.

Российский суд, напротив, не связан видом предъявленного в суд требования, подлежащего рассмотрению по правилам главы 22 КАС РФ, и, проявляя свою активную роль в судебном процессе, вправе принять решение по вопросам, направленным на защиту нарушенного или оспоренного права, которые не были прямо поставлены перед ним в административном исковом заявлении, но вытекают из содержания спорных правоотношений. Такие полномочия имеются даже у судов проверочной инстанции.

Так, в пункте 29 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции»¹⁰ разъяснено: «В соответствии с частью 3 статьи 308 КАС РФ новые требования, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются судом апелляционной инстанции. Вместе с тем, если при удовлетворении требований об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом первой инстанции не разрешен связанный с их удовлетворением вопрос о необхо-

димости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению, данный вопрос может быть разрешен судом апелляционной инстанции в апелляционном определении об изменении обжалованного решения (пункт 1 части 3 статьи 227, пункт 2 статьи 309 КАС РФ)».

В судах уже начала складываться положительная судебная практика, опирающаяся на изложенное разъяснение. Например, Пятый кассационный суд общей юрисдикции изменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, которыми бездействие по ненаправлению ответа на жалобу гражданина признано незаконным, дополнительно указав в резолютивной части судебного акта на обязанность административного ответчика дать письменный ответ на соответствующее обращение в течение месяца со дня вступления в законную силу кассационного определения¹¹.

Вместе с тем широкие полномочия судов, существующие при признании оспоренных решений, действий (бездействия) незаконными, порождают вопрос о том, в каких случаях суд ограничивается таким признанием, а в каких должен пойти дальше и не только признать оспоренный акт незаконным, но и указать административному ответчику на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца иным способом и на срок устранения таких нарушений (п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ).

В общем виде ответ на этот вопрос, на наш взгляд, достаточно прост (сложности возникают с учетом обстоятельств конкретных правоприменительных ситуаций). Полагаем, что если судом при рассмотрении административного дела с учетом субъектного состава участвующих в нем лиц достоверно установлены

¹¹ См.: кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 марта 2021 г. № 88А-1506/2021 // Документ опубликован не был. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Российская газета. 25 июня 2020 г.

устранение нарушений

спорные отношения

апелляционная инстанция

все юридические факты (обстоятельства), лежащие в основании спорных материальных правоотношений, он вправе не только признать оспоренный акт незаконным, но и указать административному ответчику на необходимость принятия конкретного благоприятного для административного истца решения по поставленному вопросу, совершения определенного действия в его пользу.

Так, решением Выборгского городского суда Ленинградской области, оставленным без изменения Ленинградским областным судом, суд обязал администрацию муниципального образования «Выборгский район Ленинградской области» предоставить Г.А. отдельное благоустроенное жилое помещение в границах г. Выборга Ленинградской области, отвечающее установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, во внеочередном порядке по договору социального найма, общей площадью не менее нормы предоставления на территории г. Выборга Ленинградской области на одного человека¹².

Чтобы обеспечить исполнимость подробных судебных решений, необходимо в их резолютивной части устанавливать срок принятия административным ответчиком решения, совершения им действия.

Если указанные выше обстоятельства не установлены или установлены не полно, существует риск принятия решения, нарушающего права, свободы, законные интересы не привлеченных к участию в деле лиц, или принятие соответствующего решения требует оценки органом государственной власти, должностным лицом целесообразности его принятия, то суд вправе ограничиться возложением на административного ответчика обязанности повторно рассмотреть поставленный гражданином вопрос. Важно, что при таком рассмотрении орган власти, должностное лицо будут уже связаны правовой позицией и обстоятельствами, установленными судом при рассмотрении административного дела (ст. 16 КАС РФ). В случае, когда административный истец при

удовлетворении административного иска не имеет юридического интереса в повторном рассмотрении органом власти, должностным лицом вопроса, явившегося предметом спора (например, при признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на имущество административного истца или при состоявшемся добровольном удовлетворении предъявленных требований), суд, как правило, вправе ограничиться признанием оспоренного акта незаконным.

Таким образом, в целом полномочия, которыми обладают суды общей юрисдикции Российской Федерации при разрешении административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, являются широкими по сравнению с аналогичными полномочиями судов многих европейских государств и государств Восточной Азии. Они позволяют обеспечить эффективную правовую защиту прав граждан и организаций, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Отдельные вопросы по поводу реализации этих полномочий, которые иногда возникают, должны, на наш взгляд, в перспективе найти правильные и полные решения в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации, учебной и иной теоретической литературе.

Вместе с тем в целях уточнения нормативно-правового регулирования административного судопроизводства правильно было бы, по нашему мнению, дополнить законодательство нормой, согласно которой решение суда по административному делу действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила решения суда о признании акта незаконным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Аналогичная правовая норма действует в отношении решений Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹³). □

¹² См.: апелляционное определение Ленинградского областного суда от 16 января 2019 г. № 33-399/2019 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Российская газета. 23 июля 1994 г.

юридическая сила
резолютивная часть
оценка целесообразности

Незаконная добыча драгоценных металлов: актуальные вопросы правоприменения КоАП РФ



Диана Ярославовна Гошовская
судебный участок № 11
Ягоднинского судебного района
Магаданской области,
мировой судья
п. Ягодное, Россия

Аннотация. В России драгоценные металлы могут добывать исключительно организации, получившие специальные разрешения (лицензии). Автор исследует некоторые вопросы рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с незаконной добычей драгметаллов.

Ключевые слова: незаконная добыча драгоценных металлов, административное правонарушение

Illegal mining of precious metals: actual issues of implementation of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation

Diana Yaroslavovna Goshovskaya, Court district № 11 of the Yagodninsky Court Circuit of the Magadan Region, Justice of the peace, Yagodnoe township, Russia

Abstract. In Russia, mining of precious metals is solely permitted to specifically authorized (licensed) companies. The author researches specific issues on considering cases concerning administrative offences connected with illegal mining of precious metals.

Keywords: illegal mining of precious metals, administrative offence

Российская Федерация – одно из крупнейших в мире добывающих государств, обладающее большим запасом драгоценных металлов (золота, серебра, платины и металлов платиновой группы).

С ростом цены на драгметаллы на мировом рынке, превысившей многолетний максимум¹, увеличивается не только контроль со стороны государства за разведкой месторождений и их добычей, но и интерес к добывающей отрасли в целом, со стороны как легального бизнеса, так и правонарушителей. Высокий спрос на драгметаллы, лидером на рынке которых традиционно является золото, предъявляет требования и к повышению юридической ответственности за незаконную добычу драгоценного металла.

Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 501-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»², вступившим в законную силу 8 января 2020 г., ужесточена административная ответственность за нарушения в сфере добычи и оборота драгоценных металлов, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РФ) внесена новая статья 15.44, установившая ответственность за незаконную добычу драгоценных металлов и драгоценных камней либо последующее совершение операций с незаконно добытыми драгоценными металлами и камнями. Одновременно утратила силу статья 19.14 КоАП РФ, ранее предусматривавшая ответственность за нарушение правил извлечения, производства, использования, обращения, получения, учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней или содержащих их изделий.

Согласно новой норме незаконная добыча драгоценных металлов влечет наложение административного штрафа на субъектов незаконной добычи от полуторакратного до пятикратного размера стоимости таких металлов с конфискацией орудия совершения административного правонарушения либо без таковой. Для

сравнения: нарушение правил извлечения драгоценных металлов по ранее действовавшей статье 19.14 КоАП РФ влекло наложение административного штрафа от 3 до 50 тыс. руб. Таким образом, ответственность по санкции ранее действовавшей статьи равнялась стоимости не более 10 г золота, что, по существу, не соответствовало размеру вреда, причиненного правонарушением.

Повышение юридической ответственности за незаконную добычу драгоценного металла – безусловно, важный шаг в борьбе с нелегальным освоением недр. Вместе с тем принятые меры могут быть эффективными только при соблюдении субъектами правоприменения установленных законом требований к применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, правил возбуждения и рассмотрения таких дел.

Реалии практики

Правонарушения, связанные с незаконной добычей драгоценного металла, в Магаданской области имеют региональную обусловленность: во-первых, они преимущественно совершаются в тех районах области, в которых сосредоточено большинство рудных, россыпных и техногенных золотосодержащих месторождений; во-вторых, высока латентность таких правонарушений вследствие географической удаленности месторождений от населенных пунктов, их труднодоступности.

Перечисленные факторы обуславливают сложность производства по делам об административных правонарушениях, связанную с нехваткой ресурсов органов административной юрисдикции, необходимостью выяснения множества обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, а также причин и условий совершения административного правонарушения, осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных и иных (кадровых, технических, материальных и пр.) затрат.

С введением нового административно-деликтного правового регулирования с 8 января 2020 г. правом составлять протоколы о таких правонарушениях наделены должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществ-

¹ Официальная учетная цена драгоценного металла, рассчитанная ЦБ РФ на основе фиксинга на золото, по состоянию на 30 января 2021 г., равна 4 542,04 руб./г // Источник – <http://mfd.ru>

² СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7819.

³ Российская газета. 31 декабря 2001 г.

незаконная добыча
драгоценные металлы
административное правонарушение

вляющего федеральный государственный пробирный надзор, а также должностные лица государственных учреждений, подведомственных указанному федеральному органу исполнительной власти (п. 99 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Согласно части 1 ст. 26¹ Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»⁴ (далее – Закон о драгметаллах) указанные должностные лица в ходе федерального государственного пробирного надзора осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области производства, использования и обращения драгоценных металлов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями путем организации и проведения соответствующих проверок.

В отношении физических лиц, являющихся в подавляющем большинстве субъектами административных правонарушений, связанных с незаконным извлечением драгоценных металлов, деятельность по выявлению и пресечению таких нарушений осуществляют правоохранительные органы (полиция и Федеральная служба безопасности)⁵, которые, в частности, выполняют основные мероприятия по сбору и процессуальному оформлению, т.е. документированию доказательств, применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (составляют протоколы обследования помещений, сооружений, участков местности и транспортных средств, протоколы опросов, исследования предметов и документов, их изъятие).

Между тем административный орган – Федеральная пробирная палата Российской Федерации – своих государственных учреждений на территории Магаданской области не имеет, ближайшее межрегиональное управление Федеральной пробирной палаты по Дальневосточному федеральному округу расположено в г. Хабаровске. Это еще одна выделяемая региональная особенность производства

по делам об административных правонарушениях о незаконной добыче драгметаллов. С ней связаны сложности при производстве по делу об административном правонарушении, главная из которых состоит в установлении и доказывании вины нелегальных старателей административным органом, который, по существу, не собирает доказательства по делу и составляет протоколы об административном правонарушении на основании материалов, собранных и направленных ему субъектами выявления правонарушения (полицией и Федеральной службой безопасности) из другого региона.

При этом выяснение юридически значимых обстоятельств по делам указанной категории для административного органа по объективным причинам затруднено. Так уж сложилось, что законодательство об административных правонарушениях не предусматривает возможности проведения административного расследования после выявления правонарушения в области добычи и обращения драгоценных металлов и, кроме того, в части 4 ст. 28.7 КоАП РФ предписывает, что административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Это не способствует всестороннему и полному исследованию всех обстоятельств дела и в конечном итоге негативно отражается на качестве материалов, направляемых на рассмотрение в суд, приводит к нередким случаям возвращения протокола об административном правонарушении или даже к прекращению производства по делу, т.е. освобождению причастных к незаконной добыче лиц. Но наибольшую озабоченность вызывает то, что часто ошибки при возбуждении дела об административном правонарушении допускаются административным органом в связи с элементарной невнимательностью и несоблюдением требований КоАП РФ, в то время как сложно переоценить важность вдумчивого подхода при производстве таких дел.

Пример из практики⁶. 5 августа 2020 г. государственным инспектором Межре-

⁴ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

⁵ См.: статья 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; статья 10 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

⁶ Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении от 17 сентября 2020 г. № 5-77/11-2020 УИД № 49 SOO11-01-2020-001865-12 // http://11.mag.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1738660&delo_id=1500001

юридическиилица
исследованиеиобстоятельств
индивидуальныепредприниматели

гионального управления Федеральной пробирной палаты по Дальневосточному федеральному округу составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 ст. 15.44 КоАП РФ, согласно которому гражданин Г. незаконно, т.е. без разрешения (лицензии), добыл на участке, расположенном на южной окраине п. Оротукан Ягоднинского района Магаданской области, драгоценные металлы (золото и серебро) общей массой 473,47 г на сумму 1 575 881 руб. 58 коп. Вместе с тем событие вмененного Г. административного правонарушения в протоколе об административном правонарушении должностным лицом должным образом описано не было.

Во-первых, административным органом не принято во внимание содержание статьи 1 Закона о драгметаллах. Там говорится, что под добычей драгоценных металлов понимается извлечение драгоценных металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы. Однако из протокола об административном правонарушении не следовало, что драгоценный металл был незаконно извлечен Г. из какого-либо месторождения.

Во-вторых, при описании события административного правонарушения, совершение которого было вменено Г., должностное лицо фактически ограничило указанием на диспозицию данной нормы. Обстоятельства, при которых совершено административное правонарушение, в протоколе не были отражены. В частности, не были указаны способ осуществления Г. незаконной добычи (извлечения) драгоценного металла, а также сведения об участии в этом процессе сторонних лиц.

Третьим и, пожалуй, самым важным нарушением, повлекшим прекращение производства по делу об административном правонарушении, явилось то, что Г. утверждал, что на дату правонарушения он осуществлял трудовую деятельность от коммерческого хозяйствующего общества, организовывал добычу драгоценного металла, в его подчинении находилось трое работников, с которыми он добывал промышленное золото.

Примечательно, что в протоколах опросов бульдозерист, водитель погруз-

чика и приборист, осуществлявшие незаконную золотодобычу с Г., указали, что неофициально работали с Г., который был организатором (руководителем) их деятельности, при этом сведений о том, что последний осуществлял какие-либо непосредственные, конкретные действия по извлечению драгоценных металлов из месторождения (управлял техникой, осуществлял погрузочно-разгрузочные, промывочные и т.п. работы), т.е. фактически добывал драгоценные металлы, материалы дела не содержали. При возбуждении производства по делу об административном правонарушении сведения и документы, объективно подтверждающие или опровергающие объяснения участников незаконной золотодобычи (наличие трудовых, иных договорных правоотношений), в материалах дела отсутствовали и административным органом таковые не истребовались, объяснения указанных лиц на предмет соответствия положениям пункта 3 ст. 15 Закона о драгметаллах, предусматривающего возможность организаций — субъектов золотодобычи добывать драгоценные металлы собственными силами или на договорной основе с другими организациями, не оценивались, имеющиеся противоречия при возбуждении производства по делу об административном правонарушении не были устранены.

Административным органом также не принято во внимание, что, в отличие от уголовного закона, в КоАП РФ отсутствует институт соучастия. Названный Кодекс административным правонарушением признает противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 21 КоАП РФ).

В связи с этим в случае, если административное правонарушение совершено несколькими лицами, противоправные действия (бездействие) каждого из них подлежат самостоятельной оценке на предмет наличия состава административного правонарушения. При этом совершение административного правонарушения группой лиц в соответствии с пунктом 4 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ является обстоятельством, отягчающим адми-

административные органы
противоправное действие
возбуждение производства

нистративную ответственность, следовательно, сведения об этом являются необходимыми для разрешения дела и согласно части 2 ст. 28.2 КоАП РФ также должны быть зафиксированы в протоколе об административном правонарушении. Однако в приведенном выше случае протокол об административном правонарушении таких сведений не содержал.

Аналогичные нарушения неоднократно допускались административным органом и при составлении других протоколов, что являлось основанием их возвращения мировым судьей для устранения допущенных недостатков.

Привлечение к участию в деле потерпевшего

Необходимо учитывать, что в рассматриваемых делах о незаконной добыче драгметаллов правонарушением может быть причинен имущественный вред лицензиату, получившему в установленном порядке лицензию на пользование недрами для добычи полезных ископаемых.

В силу статьи 7 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁷ (далее – Закон о недрах) пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому такое право предоставлено. Поскольку лицензиат приобретает право собственности на добытые им по лицензии полезные ископаемые, то в случае допущения незаконной золотодобычи на отведенном ему в пользование месторождении причиняется вред имущественным интересам этого юридического лица (так как по закону собственником незаконно добытых драгоценных металлов является Российская Федерация). В связи с этим выявление административного правонарушения и последующее возбуждение дела часто осуществляются на основании заявления законного представителя юридического лица в правоохранительные органы.

Это обстоятельство согласно статье 25.2 КоАП РФ, безусловно, порождает у юридического лица право участвовать в производстве по делу об административном правонарушении в качестве потерпевшего, которое, в свою очередь, влечет обязанность должностного лица, осуществлявшего производство по делу, обеспечить условия для реализации этого права, что на практике органом административной юрисдикции не учитывается и, как следствие, приводит к возвращению протокола об административном правонарушении ввиду нарушения прав потерпевшего на стадии возбуждения дела.

К вопросу о дополнительном наказании

Административное правонарушение в области незаконной добычи драгоценного металла, предусмотренное частью 1 ст. 15.44 КоАП РФ, влечет наряду с административным штрафом конфискацию орудия совершения административного правонарушения. С учетом положений статьи 3.3 КоАП РФ это означает, что в данном случае конфискация орудия является дополнительным административным наказанием, которое может быть применено судьей к правонарушителю. Исходя из того, что конфискации подлежат только орудия совершения правонарушения, принадлежащие правонарушителю, при решении этого вопроса необходимо установить их собственника или законного владельца.

Однако, как показывает анализ практики, принадлежность орудий совершения правонарушения в сфере незаконной добычи драгметаллов (автотранспортных средств, самоходных машин, промышленных приборов, мотопомп и пр.), часто имеющих к тому же высокую ликвидность и стоимость, правоохранительными органами и административным органом устанавливается не всегда: такие орудия либо не изымаются вовсе, либо их индивидуально-родовые признаки в соответствующих документах не описываются, нередко копии документов на орудия совершения правонарушения к протоколу об административном правонарушении не приобщаются. Все это в конечном итоге

дополнительное наказание
орудие правонарушения
исключительное право

⁷ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

не позволяет применить конфискацию имущества как особую меру публичной ответственности за незаконное деяние, препятствует разрешению вопроса об изъятых вещах и определению их дальнейшей судьбы в соответствии с требованиями части 3 ст. 29.10 КоАП РФ, что также является основанием для возвращения протокола об административном правонарушении.

Применение положений о сроке давности привлечения к ответственности

В Особенной части КоАП РФ правонарушения в области охраны недр и недропользования не выделены в отдельную группу правонарушений и находятся в различных главах. Административно-деликтный состав незаконной добычи драгоценных металлов не включен законодателем в главу 8 КоАП РФ, родовым объектом которой охватываются правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования со сроком давности привлечения к административной ответственности один год. В связи с этим при квалификации объективной стороны состава правонарушения необходимо исходить из его существа, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства.


Объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 15.44 КоАП РФ, является незаконная добыча драгоценных металлов и (или) драгоценных камней.

Как вытекает из Закона о драгметаллах, добыча драгоценных металлов представляет собой извлечение таких металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы. Незаконной добычей становится вследствие осуществления такой деятельности без специального разрешения, поскольку добычу драгоценных металлов могут осуществлять исключительно организации, получившие в установленном порядке лицензии (ст. 1 и 4 названного Закона).

Положения этого Закона указывают на то, что нелегальные старатели субъ-

ектами добычи драгоценных металлов (недропользователями) не являются. Соответственно, объектом правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 15.44 КоАП РФ, является прежде всего режим государственного регулирования в области добычи и оборота драгметаллов, а не природопользование. Таким образом, исходя из существа правонарушения, субъектного состава возникших отношений и характера применяемого законодательства, в данном случае применяется трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности, установленный статьей 4.5 КоАП РФ.

Между тем, как показывает анализ правоприменительной практики, с учетом особенностей доказывания состава правонарушения по такого рода делам, необходимости выяснения вопросов владения и пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы, сбора соответствующих документов, проведения исследования (экспертизы) драгоценного металла, нахождения территориального органа административной юрисдикции в другом регионе, а также времени, затрачиваемого на пересылку таких материалов, трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности представляется явно недостаточным для привлечения виновных лиц к административной ответственности, что нередко приводит к тому, что виновные в незаконной добыче драгметаллов лица остаются безнаказанными. Примечательно, что в то же время срок давности привлечения к административной ответственности по статье 7.3 КоАП РФ за пользование недрами без лицензии или по статье 7.5 КоАП РФ за самовольную добычу янтаря, нефрита или полудрагоценных камней составляет один год.

Резюмируя, хочется отметить, что правоприменение новых положений КоАП РФ, связанных с незаконной добычей драгоценного металла, выявило ряд проблемных практических вопросов, решение которых общими усилиями заинтересованных органов власти будет способствовать реализации принципа неотвратимости юридической ответственности и снижению латентности правонарушений в этой сфере. 



Добыча драгметаллов
срок давности
получения лицензии

Виндикация имущества при его выбытии по воле недобросовестного директора юридического лица*



Анастасия Федоровна Пьянкова

Пермский государственный национальный исследовательский университет, доцент кафедры гражданского права, кандидат юридических наук
г. Пермь, Россия

Аннотация. В статье рассмотрены сложные случаи виндикации имущества у добросовестного приобретателя, в частности при передаче имущества собственником в аренду, а также при отдельных видах хищения. Проанализирована позиция директора юридического лица с точки зрения того, является ли он выразителем воли юридического лица. Сделан вывод о том, что при недобросовестном отчуждении имущества директором юридического лица такое отчуждение считается тем не менее произведенным по воле юридического лица, так как участники корпорации должны отвечать за разумный выбор того, кто будет выражать их (корпорации) волю.

Ключевые слова: виндикация, добросовестный приобретатель, аренда, мошенничество

Vindication of property after its removal at will of an unscrupulous CEO

Anastasia Fyodorovna Pyankova, Perm State National Research University, Associate Professor of the Department of Civil Law, Candidate of Laws, Perm, Russia

Abstract. The article presents a number of complicated cases of vindication of property from the bona fide purchaser, in particular, after leasing the property by a proprietor as well as specific types of misappropriation. The position of a CEO is analyzed from the standpoint whether he truly acts on behalf of the company. The conclusion is drawn that in case of unscrupulous alienation of property by a CEO, such alienation is nevertheless considered to have taken place, because the partners of a corporation must be responsible for the reasonable choice of a person representing their (corporate) will.

Keywords: vindication, bona fide purchaser, lease, fraud

* Автор выражает благодарность адвокату М.Н. Попову за помощь в подготовке статьи.

1. Учет воли при виндикации

В статье 301 Гражданского кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГК РФ) содержится общеизвестная формула виндикационного иска: собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения. Условия истребования вещи от добросовестного приобретателя определены в статье 302 ГК РФ.

Проблема баланса интересов собственника и добросовестного приобретателя имеет ключевое значение для развитого правопорядка. В то же время «обеспеченность права и обеспеченность оборота в действительности переплетаются друг с другом. Противоречие, в котором они находятся, отнюдь не является непримиримым. Примирение свое они находят в том необходимом компромиссе, который проводят почти все современные законодательства»².

Существует несколько теорий, объясняющих, зачем необходимо учитывать волю собственника при виндикации. Обширная историография таких объяснений приводится Б.Б. Черепахиным³. В целом, как бы мы ни пытались трактовать причины, объяснение данной доктрины лежит скорее в плоскости справедливости и целесообразности, нежели права.

Так, А.П. Сергеев считает, что ключевое значение имеет тот факт, кто из участников правоотношения – собственник или добросовестный приобретатель – лучше знает лицо, которое произвело отчуждение не принадлежащего ему имущества, и потому может взыскать с него убытки⁴. В связи с этим при выбытии вещи по воле собственника именно он отвечает за неосмотрительный выбор контрагента, а при выбытии вещи помимо воли собственника за такой выбор отвечает добросовестный приобретатель.

Рассмотрим перечисленные в пункте 1 ст. 302 ГК РФ случаи, при которых допускается истребование вещи от добросовестного приобретателя:

- имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение;
- имущество похищено у того или другого;
- имущество выбыло из их владения иным путем помимо их воли.

Таким образом, во всех случаях речь идет о воле собственника на передачу владения вещь, но не о воле на отчуждение вещи. Должно наличествовать выбытие вещи помимо воли и собственника, и того лица, которому она была передана по воле собственника. Его воля как бы является продолжением воли собственника, так как изначально собственник доверил ему свою вещь. На это обращено внимание и в пункте 39 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»⁵: «Недействительность сделки, во исполнение которой передано имущество, не свидетельствует сама по себе о его выбытии из владения передавшего это имущество лица помимо его воли. Судам необходимо устанавливать, была ли воля собственника на передачу владения иному лицу».

Виндикация при аренде вещи

Так, по одному из дел Д. предоставил квартиру для временного проживания за плату ранее незнакомому лицу. Далее квартира по поддельной доверенности была продана Б. Позднее Д. обратился с иском об истребовании имущества из чужого незаконного владения, который был удовлетворен. Однако Президиум Омского областного суда пришел к выводу о том, что недвижимое имущество выбыло из владения Д. по воле истца. Президиум указал на неосмотрительность Д., в частности на передачу ключей от квартиры и предо-

¹ Российская газета. 8 декабря 1994 г.

² Черепахин Б.Б. Виндикационные иски в советском праве // Ученые записки Свердловского юридического института. Т. 1. Свердловск, 1945. С. 34–69.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Гражданское право: учебник / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб., 2001. Т. 1. С. 465.

⁵ Российская газета. 21 мая 2010 г.

виндикация имущества

добросовестный приобретатель

учет воли собственника



ставление доступа в нее постороннему лицу, незаключение в письменной форме договора найма, а также на отсутствие со стороны Д. контроля за использованием посторонним лицом жилым помещением.

Верховный Суд Российской Федерации, напротив, согласился с нижестоящими судами, указав, что обстоятельства оформления сделки со спорной квартирой не самим Д., а от его имени по подложным документам, а также последующее возбуждение в связи с этим уголовного дела дают достаточные основания полагать, что квартира выбыла из владения Д. помимо его воли⁶.

В другом деле Верховный Суд Российской Федерации объясняет отказ в защите добросовестного приобретателя теорией «книжного владения»: «Переход прав на недвижимость в отличие от вещей, регистрация прав на которые не требуется, связан не с передачей во владение, а с государственной регистрацией прав. Передача недвижимости во владение без докумен-

тов, содержащих волю собственника на отчуждение имущества, исключает законность сделки купли-продажи, совершенной владельцем. Лицо, выступившее в качестве продавца по договору купли-продажи, не имело права распоряжаться квартирой и документами, позволяющими произвести отчуждение квартиры, т.е. определять ее юридическую судьбу, поэтому квартира выбыла из владения [Б.] помимо ее воли и может быть истребована от любого лица»⁷.

Свердловский областной суд, удовлетворяя виндикационный иск, наряду с указанием на особенность недвижимости как объекта права собственности сослался на введение собственника в заблуждение: «Обстоятельства выбытия имущества помимо воли определяются особенностью предмета спора – квартиры, которая... является недвижимым имуществом... Фактическая передача квартиры и нахождение так неустановленного лица обусловлено целью последнего совершить изъятие чужого имущества. Волеизъявление собственника на передачу своего имущества, соответственно, было обусловлено введением в заблуждение в т.ч. и относительно данных (персональных данных) о лице, которому жилое помещение передавалось в аренду»⁸.

Такой образ действий формируют правосубъекטים, при которой учитывают волю сторон на отчуждение имущества. Тот факт, что у собственника всегда отсутствует воля на отчуждение имущества, не вызывает сомнения.

Страшно, что в аналогичных свежих делах Верховный Суд Российской Федерации изменяет позицию судов апелляционной и кассационной инстанций.

В практике арбитражных судов складывается следующая ситуация.

⁷ Бюллетень ВС РФ, 2015, № 2, С. 16–17.

⁸ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 25 апреля 2019 г. по делу № 33-2985/2019 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс». Апелляционный судебный акт применительно к истребованию автомобиля ок. апелляционное определение Московского городского суда от 25 апреля 2019 г. по делу № 33-2985/2019 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2008 г. № 50-В08-4 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

Так, в Определении Судебной коллегии по гражданским делам от 14 июля 2020 г. № 9-КГ20-12-К1 по делу № 2-88/2019 указано: «...одним из юридически значимых обстоятельств, подлежащих доказыванию при рассмотрении иска об истребовании имущества из чужого незаконного владения, является установление факта выбытия имущества из владения собственника или из владения лица, которому оно было передано собственником во владение, по воле или помимо их воли»⁹. В этом деле собственник передал автомобиль своему знакомому с целью продажи. Автомобиль передавался с комплектом оригинальных ключей и оригиналом паспорта транспортного средства с собственноручной подписью в графе «Прежний собственник». Позднее собственник обратился в правоохранительные органы в связи с тем, что не получил встречного удовлетворения за автомобиль. В этой ситуации Верховный Суд Российской Федерации отменил решение об истребовании автомобиля от добросовестного приобретателя и направил дело на новое рассмотрение.

Рассмотрим еще один пример из практики. Так, постановлением ФАС Северо-Западного округа от 14 марта 2014 г. по делу № А56-38485/2013¹⁰ отказано в удовлетворении виндикационного требования, так как не доказан факт выбытия оборудования из владения истца помимо его воли: истец передал оборудование в аренду, оборудование оказалось во владении ответчика по воле арендатора оборудования вследствие оставления его в арендованных у ответчика помещениях после прекращения договоров субаренды помещений¹¹.

Виндикация при хищении

Как известно из уголовного права, под хищением понимаются совершен-

ные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества (примечание 1 к ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации¹²). К видам хищения относятся кража, мошенничество, присвоение или растрата, грабеж, разбой.

Вместе с тем, по мнению К.И. Скловского, лишь кража, грабеж и разбой знаменуют однозначную передачу владения помимо воли собственника. В случае мошенничества утрата владения помимо воли собственника имеет место, лишь если обман был направлен именно на получение владения вещью: «...например, мошенник выдавал себя за профессионального хранителя, выманивая багаж у пассажира. Но если потерпевший по своей воле передал вещь, а обман затрагивал иные обстоятельства — скажем, преступник... получив вещь на время (в аренду, для ремонта, оценки и т.д.), затем ее продавал, то... владение утрачено по воле собственника и он лишен защиты против добросовестного приобретателя»¹³.

Интересны рассуждения К.И. Скловского по поводу присвоения: передача имущества кладовщику организации не образует утраты владения в гражданско-правовом смысле, так как юридическое лицо владеет имуществом через любого из своих работников, действующего в рамках должностных обязанностей¹⁴. Г.Н. Амфитеатров также считал, что присвоение и растрата не могут подпадать под понятие хищения для целей ограничения виндикации, так как в этих составах «имеет место злоупотребление доверием, а не похищение в собственном смысле»¹⁵.

В то же время, по мнению Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос-

⁹ Документ опубликован не был. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Документ опубликован не был. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 29 октября 2013 г. по делу № А56-8136/2012 // Документ опубликован не был. Источник — СПС «КонсультантПлюс».

¹² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Скловский К.И. *Собственность в гражданском праве*. М., 2010. С. 669.

¹⁴ См.: Скловский К.И. Указ. соч.

¹⁵ Амфитеатров Г.Н. *Вопросы виндикации в советском праве* // Советское государство и право. 1941. № 2. С. 44. Аналогично К.И. Скловскому Г.Н. Амфитеатров высказал сомнения и в отношении виндикации при мошенничестве.

сийской Федерации, в силу положений пункта 1 ст. 302 ГК РФ при установлении приговором суда факта хищения имущества собственник этого имущества освобождается от необходимости доказывать отсутствие воли на его отчуждение и недобросовестность приобретателя, поскольку похищенное имущество может быть истребовано и у добросовестного приобретателя¹⁶.

Вместе с тем в уже цитированном Определении Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2020 г. содержится прямо противоположный вывод: «Понятие «хищение», упомянутое в статье 302 ГК РФ, должно рассматриваться исходя из обстоятельств передачи имущества и поведения самого владельца имущества». С этим умозаключением нельзя не согласиться.

Таким образом, судебная практика неоднозначно трактует вопрос о передаче владения по воле собственника. Особые сложности представляет квалификация наличия воли собственника при передаче имущества в аренду, а также при мошенничестве, присвоении и растрате.

2. Единоличный исполнительный орган как выразитель воли юридического лица

Прежде чем перейти к вопросу, который заявлен в заглавии статьи, необходимо выяснить, кто является носителем воли юридического лица. Для решения этого вопроса обратимся к теориям сущности юридического лица¹⁷. Их анализ позволяет выявить следующих лиц, которые составляют социальный субстрат организации:

- директор (теория директора Ю.К. Толстого);
- учредители и высший орган управления;

– сотрудники (теория коллектива, социальной реальности).

На самом деле все эти лица в той или иной мере являются носителями воли юридического лица.

Вместе с тем согласно закону (п. 1 ст. 53 ГК РФ) юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы. Орган – это условная юридическая конструкция, создаваемая правом с целью дать возможность формировать и выразить волю юридического лица, отстаивать его интересы¹⁸. Нельзя не согласиться с В.С. Емом в том, что участники корпорации в процессе реализации своих корпоративных прав, выражая собственную волю, формируют волеизъявление высшего органа корпоративного юридического лица. Сформированное членами корпорации волеизъявление высшего органа порождает модус поведения, обязательный для исполнительного органа корпоративного юридического лица и самих участников корпорации¹⁹. Дополним, что если волеизъявление исполнительного органа юридического лица не соответствует этой воле, то лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа, должно нести за это ответственность (ст. 531 ГК РФ).

Таким образом, можно сказать, что волю юридического лица образует высший орган, а реализует – исполнительный орган (директор). В тех случаях, когда действия директора грубо расходятся с волей, явно или подразумеваемо выраженной высшим органом юридического лица, действия такого директора можно рассматривать как действия, совершенные помимо воли юридического лица.

Такая позиция является притягательной с точки зрения теории интере-

¹⁶ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 мая 2012 г. № 17802/11 по делу № А40-99191/10-113-875 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Подробнее см.: Козлова Н.В. Сущность юридического лица и современный правовой порядок // Проблемы развития частного права: сб. ст. к юбилею В.С. Ема. М., 2011. С. 199–223.

¹⁸ См.: Климкин С.И. Реализация правоспособности юридического лица через его органы // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. М., 2002. С. 168.

¹⁹ См.: Российское гражданское право: учебник в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. М., 2010. С. 125.

са, однако может вызвать нестабильность гражданского оборота.

3. Недобросовестное отчуждение имущества организации ее единоличным исполнительным органом как основание для его виндикации

Исходя из изложенного выше, недобросовестные действия директора юридического лица можно трактовать с двух разных позиций:

с одной стороны, директор является выразителем воли участников юридического лица. Последние доверили ему руководство деятельностью лица, и именно они, а не добросовестные участники оборота должны отвечать за недостаточно осмотрительный выбор контрагента;

с другой стороны, выразителем воли в юридическом лице является не только директор. Волеобразующий орган корпорации – общее собрание участников. Если воля единоличного исполнительного органа расходится с волей общего собрания, то имущество следует считать выбывшим помимо воли юридического лица.

Этот подход иллюстрируется английским корпоративным правом: если лица, представляющие «руководящий ум и волю» компании, бесчестно присваивают собственность компании, они не могут сослаться на доктрину, в соответствии с которой их разум и воля есть разум и воля самой компании, для того чтобы доказать наличие согласия компании с их действиями или наличие полномочия, данного компанией²⁰.

Первоначально в правоприменительной практике сформировался первый подход. В частности, в пункте 10 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2008 г. № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истре-

бованием имущества из чужого незаконного владения»²¹ было указано, что выбытие по недействительной сделке не означает выбытие помимо воли лица, поскольку «владение может быть утрачено в результате действий самого владельца, направленных на передачу имущества, или действий иных лиц, осуществляющих передачу по его просьбе или с его ведома. В подобных случаях имущество считается выбывшим из владения лица по его воле». Тем самым отчуждение имущества с превышением руководителем организации своих полномочий не рассматривалось как его выбытие помимо воли организации.

Вместе с тем действующая судебная практика в основном исходит из того, что в случае корпоративного конфликта действия директора не рассматриваются как выражение воли юридического лица. Следовательно, поддержку судов получил именно второй подход. В то же время, как подчеркивает А.Л. Назыков, рано говорить о формировании устойчивой доктрины по этому вопросу²².

Так, имущество признается выбывшим помимо воли юридического лица, если в обществе имелся корпоративный конфликт и от его имени выступало ненадлежащее лицо, не имевшее полномочий единоличного исполнительного органа²³. В частности, по одному из дел суд указал: «Поскольку директор незаконно, путем обмана получил корпоративный контроль над обществом, суды... пришли к выводу о том, что совершение им сделки в качестве генерального директора вопреки интересам общества и его действительных участников не может считаться исполнением воли самого

²⁰ См.: Назыков А.Л. О виндикации имущества, отчужденного директором компании помимо ее воли, или в каких случаях действия директора не являются выражением воли компании (британский опыт для российской практики) // Закон. 2013. № 1. С. 159.

²¹ Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 18–22. Аналогичный подход отражен в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 18 декабря 2002 г. по делу № А56-20940/02 // Документ опубликован не был. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

²² См.: Назыков А.Л. Указ. соч. С. 158.

²³ См., например: Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 6132/08 по делу № А45-10354/07-35/366, от 2 июня 2009 г. № 2417/09 по делу № А40-77124/06-105-576, от 22 декабря 2009 г. № 9503/09 по делу № А19-20672/03-13-53 // Документы опубликованы не были. Источник – СПС «КонсультантПлюс».

корпоративный конфликт
конкурсный управляющий
неосмотрительный выбор

юридического лица на отчуждение недвижимого имущества»²⁴.

Стоит обратить внимание и на то, что Высший Арбитражный Суд Российской Федерации неоднократно поправлял ошибочные, по его мнению, воззрения нижестоящих судов на то, что отчуждение имущества директором общества является актом распоряжения имуществом по воле юридического лица. Так, было указано: «Отклоняя довод общества... о выбытии спорного имущества из его владения помимо его воли, суды первой и кассационной инстанций сослались на то, что договор купли-продажи... заключен от имени общества Корчагиным С.Л. — его генеральным директором, избранным собранием акционеров, что подтверждает волю общества на отчуждение спорного имущества. Между тем в приговоре... указано, что на момент совершения сделки Корчагин С.Л. директором общества... не являлся. Его полномочия как директора истекли... Решения... об избрании Корчагина С.Л. директором были сфальсифицированы им»²⁵. В связи с данными обстоятельствами Высший Арбитражный Суд Российской Федерации признал имущество выбывшим помимо воли юридического лица.

Интереснее ситуации, когда директор уполномочен действовать от имени общества и нет спора о его полномочиях. Так, по одному из дел суд, удовлетворяя виндикационный иск, указал, что спорное имущество выбыло из владения компании помимо ее воли, так как спорное имущество приобретено обществом в результате недобросовестных действий генерального директора компании, повлекших отчуждение ее основных средств с существенной разницей в стоимости имущества, фактическое прекращение

ее хозяйственной деятельности и, как следствие, возбуждение в отношении компании дела о несостоятельности (банкротстве), а также то, что спорное имущество перепродано в короткий срок несколько раз²⁶.

Тем более неоднозначен вопрос о недобросовестных действиях конкурсного управляющего. Являются ли его действия выражением воли юридического лица? С учетом особенностей правового положения конкурсного управляющего, целью которого выступает обеспечение баланса интересов кредиторов, должника и иных лиц, представляется неуместным давать участникам юридического лица — должника право оспаривать действия конкурсного управляющего в рамках виндикационного иска в силу того, что данные действия были совершены помимо их воли. Вероятно, при недобросовестности конкурсного управляющего следует воспользоваться особыми правилами о возмещении убытков (страхование деятельности арбитражных управляющих, компенсационный фонд и т.п.)²⁷.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что с учетом сложившейся судебной практики недобросовестные действия единоличного исполнительного органа юридического лица по отчуждению имущества последнего не считаются выражением воли юридического лица, так как директор при этом действует вопреки интересам самого общества. Думается, в этом случае правильнее было бы защищать добросовестного приобретателя, а участникам — пользоваться корпоративными способами защиты (зыскание убытков по статье 531 ГК РФ и т.п.), так как они должны отвечать за неосмотрительный выбор лица, которое уполномочивают выразить волю юридического лица. □

²⁴ Определение об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № ВАС-1309/14 по делу № А40-138789/10-23-1156 // Документ опубликован не был. Источник — СПС «Консультант-Плюс».

²⁵ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 мая 2012 г. № 17802/11 по делу № А40-99191/10-113-875 // Документ опубликован не был. Источник — СПС «Консультант-Плюс».

²⁶ См.: постановление АС Северо-Кавказского округа от 6 октября 2016 г. № Ф08-5274/2016 по делу № А63-2254/2014 // Документ опубликован не был. Источник — СПС «Консультант-Плюс».

²⁷ Такие способы защиты предусмотрены статьями 24, 25 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета, 2 ноября 2002 г.

Судебная защита водных объектов*



Оксана Александровна Поддубная
Пятый кассационный суд общей юрисдикции,
судья,
кандидат юридических наук
г. Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются основные правила и принципы охраны вод. Определена актуальность мер, направленных на предотвращение, ограничение и устранение последствий загрязнения, засорения и истощения вод в Ростовской области. Приведены примеры из судебной практики рассмотрения споров, связанных с охраной водных ресурсов.

Ключевые слова: благоприятная окружающая среда, водные ресурсы, государственный надзор за состоянием водных объектов, практика рассмотрения споров в Ростовской области

Judicial protection of water objects

Oksana Alexandrovna Poddubnaya, The Fifth Cassation Court of General Jurisdiction, Judge, Candidate of Laws, Rostov-on-Don, Russia

Abstract. The article presents general principals and regulations on water resources protection. It highlights the most urgent measures, aimed at prevention, limitation, elimination of consequence of pollution, contamination and exhaustion of waters in Rostov Region. The examples from judicial practice concerning the disputes on protection of water resources are listed.

Keywords: favorable environment, water resources, governmental monitoring of the state of water objects, judicial practice in Rostov Region

* На примере Ростовской области.

Статьей 42 Конституции Российской Федерации¹ гарантировано право на благоприятную окружающую среду, одним из главных компонентов которой является вода. Российская Федерация принадлежит к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами, вместе с тем они крайне неравномерно распределены по территории.

Ростовская область, относящаяся к районам с интенсивной хозяйственной деятельностью, располагается в бассейне Дона — одной из крупнейших рек страны. Несмотря на это, регион испытывает дефицит поверхностных вод, а подземных вод, качество которых соответствует гигиеническим нормативам, недостаточно для обеспечения текущих водоресурсных потребностей области². Согласно докладу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Дон в течение многих лет неизменно входит в десятку самых грязных рек страны. Качество воды в нем в течение ряда лет колеблется от «слабо загрязненной» до «грязной». В большинстве отобранных проб воды выявлено высокое содержание соединений железа и меди, органических веществ, фенолов, аммонийного и нитритного азота, сульфатов, фосфатов³.

В таких условиях особую актуальность приобретает охрана вод как система мер, направленных на предотвращение, ограничение и устранение последствий загрязнения, засорения и истощения вод⁴.

Ключевые правила и принципы охраны вод закреплены в Водном кодексе

Российской Федерации⁵ (далее — Водный кодекс РФ) и Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶, которыми на всех водопользователей возлагается обязанность сокращать объемы изъятия и потери воды, не допускать засорение, истощение и загрязнение водных объектов. В основу охраны вод положены следующие принципы: нормирование качества вод; нормирование антропогенного воздействия на водные объекты; регулярный мониторинг состояния вод; платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде; осуществление государственного надзора при ведении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием водных объектов; соблюдение принципа «загрязнитель платит»⁷.

Для обеспечения государственного управления в области охраны и использования водных ресурсов объективной и актуальной информацией о состоянии и использовании водных объектов, оказываемых на них негативных воздействиях и ожидаемых последствиях уполномоченные органы исполнительной власти осуществляют мониторинг водных объектов, являющийся составной частью государственного надзора. Понятие, виды государственного контроля (надзора), проводимые мероприятия по контролю, индикаторы риска нарушения обязательных требований сформулированы в статье 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2020 г. № 1521⁹ определены актуализированные критерии отнесения водных объектов к объектам, подлежащим государственному надзору, к которым в том

¹ См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

³ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году» // https://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2018/

⁴ ГОСТ Р 59053-2020. Охрана окружающей среды. Охрана и рациональное использование вод. Термины и определения.

⁵ Российская газета. 8 июня 2006 г.

⁶ Российская газета. 12 января 2002 г.

⁷ См.: Федорова Е.В. Охрана вод // Вода России. Научно-популярная энциклопедия. <http://voda.org.ru/encyclopedia>

⁸ Российская газета. 30 декабря 2008 г.

⁹ СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6087.

числе относятся поверхностные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ; особо охраняемые водные объекты либо водные объекты, расположенные полностью или частично в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения; водные объекты или их части для нужд городов с численностью населения 100 тыс. человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн куб. м в год; территории водоохраных зон и прибрежных защитных полос всех вышеуказанных водных объектов.

Перечисленные критерии в полном объеме относятся к реке Дон и ее притокам, а также к водоемам, находящимся в границах особо охраняемой природной территории «Природный парк «Донской», расположенной на территории Ростовской области.

По результатам государственного надзора принимаются меры реагирования по устранению выявленных нарушений. Вместе с тем устранение таких нарушений в некоторых случаях возможно только в судебном порядке. Так, в случаях доказанности сброса сточных вод с превышением предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и неустранения этих нарушений по представлению прокурора суды Ростовской области на основании положений статей 35, 44, 39, 56, 60 Водного кодекса РФ, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» удовлетворяли иски об обязанности обеспечить сброс сточных вод в водный объект в соответствии с требованиями законодательства, поскольку превышение ответчиками установленных нормативов допустимого воздействия на водный объект ставит под угрозу экологическое благополучие населения и окружающей среды¹⁰.

В качестве примера можно привести рассмотренный Волгодонским район-

ным судом Ростовской области иск межрайонного природоохранного прокурора, предъявленный к ФГБУ «Управление «Ростовмелиоводхоз», использующему для сброса сточных вод водные объекты ерик¹¹ Подпольный, ерик Пирожок, ерик Ушаков на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, в котором указано максимальное содержание загрязняющих веществ в сточных водах. Вместе с тем в ходе государственного надзора был выявлен неоднократный сброс сточных вод в ерик Пирожок с превышением предельно допустимых концентраций сульфата-аниона и железа. После вынесенных прокурором представлений ненадлежащее использование водных объектов нарушителем продолжено, в связи с чем был предъявлен иск в суд. По результа-



На всех водопользователей возлагается обязанность сокращать объемы изъятия и потери воды, не допускать засорение, истощение и загрязнение водных объектов

там спора суд обязал ФГБУ «Управление «Ростовмелиоводхоз» исключить сброс сточных вод в ерик Пирожок с превышением установленных нормативов.

В случаях отсутствия утвержденного проекта нормативов допустимых сбросов (далее – НДС) и разрешения на сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод суды обязывали водопользователей – юридических лиц устранить допущенные нарушения, так как они влекут нерациональное использование природных ресурсов, негативно воздействуют на водный объект и создают угрозу истощения вод, чем нарушаются права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, интересы общества и Российской Федерации в области охраны окружающей среды¹².

¹⁰ См.: апелляционные определения Ростовского областного суда от 19 августа 2020 г. № 33-8894/2020, от 28 января 2020 г. № 33-1305/2020, от 17 февраля 2020 г. № 33-276/2020, от 14 декабря 2017 г. № 33-20955/2017, от 24 марта 2016 г. № 33-4639/2016 // Текст определений доступны на сайте суда.

¹¹ Ерик – протока, соединяющая рукава рек между собой. – Примеч. ред.

¹² Апелляционное определение Ростовского областного суда от 7 декабря 2017 г. № 33-20563/2017 // Текст определения доступен на сайте суда.

Другая категория споров, рассмотренных судами Ростовской области, связана с незаконной передачей вещных прав на водные объекты, относящиеся к федеральной собственности, и расположенные под ними земельные участки¹³.

Так, в 2008 году за одним из муниципальных образований Ростовской области было зарегистрировано право собственности на гидротехническое сооружение (далее — ГТС) протяженностью более 180 м, пруд, образованный в результате возведения данной плотины, и расположенный под этими объектами земельный участок площадью 130 000 кв. м. При этом земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения. Впоследствии указанные объекты были переданы муниципальным образованием физическому лицу на основании договора аренды.

Оспаривая действия муниципального образования по регистрации права собственности и заключению договора аренды, межрайонный природоохранный прокурор указал, что спорные объекты относятся к федеральной собственности, а потому муниципальное образование не обладало полномочиями по распоряжению такими объектами.

Суд первой инстанции в удовлетворении иска прокурора отказал.

Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя требования прокурора, Ростовский областной суд руководствовался положениями пункта 1 ст. 8 Водного кодекса РФ, статьей 102 Земельного кодекса Российской Федерации¹⁴, частью 5 ст. 7 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»¹⁵ и исходил из того, что в собственности муниципального района, равно как и в частной собственности, могут находиться только такие пруды и покрытые ими земли, которые

не имеют гидрологической связи с иными водными объектами и которые находятся за пределами водотоков (в том числе временных водотоков — балок), т.е. пруды — копани (замкнутые водоемы), образованные на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности.

Если пруд расположен на водотоке и включает в себя такой водоток и покрытые им земли, то подобный водный объект может находиться только в собственности Российской Федерации, при этом образование земельных участков под ним исключено в силу статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации.

Суд апелляционной инстанции изучил документы, согласно которым балка Сухой Еланчик имеет гидрологическую связь с Таганрогским заливом Азовского моря, водоем образован за счет насыпной плотины, расположен на балке Сухой Еланчик с водотоком, является мелководным водохранилищем, подпитывается за счет подземных родников, ливневых и талых вод, т.е. водный объект и земельный участок под балкой находятся в федеральной собственности и в силу закона относятся к землям водного фонда. Следовательно, муниципальное образование не обладало полномочиями по распоряжению этими объектами¹⁶.

По иску прокурора в Ростовской области также были рассмотрены требования об устранении нарушений закона в сфере обеспечения безопасности комплекса гидротехнических сооружений прудов и водохранилища «Ростовское море», а именно об устранении предаварийного технического состояния, выявленного в результате проведенной проверки и не устраненного по представлению прокурора¹⁷.

В ходе рассмотрения спора было установлено, что эксплуатационное

¹³ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28 января 2013 г. № 33-927/2013 // Текст определения доступен на сайте суда.

¹⁴ Российская газета. 30 октября 2001 г.

¹⁵ Российская газета. 8 июня 2006 г.

¹⁶ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 4 марта 2013 г. № 33-1944/2013 // Текст определения доступен на сайте суда.

¹⁷ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21 марта 2019 г. № 33-4977/2019 // Текст определения доступен на сайте суда.

состояние плотины водохранилища «Ростовское море», предназначенной для аккумуляции весенних паводков и воды, подаваемой из реки Дон в период с марта по сентябрь, является предаварийным, плотина имеет повреждения и дефекты, при которых она не может эксплуатироваться. Решением Ворошиловского районного суда г. Ростова-на-Дону удовлетворен иск ростовского межрайонного природоохранного прокурора к ФГБУ «Управление Ростовмелиоводхоз», на балансе которого находятся указанные каскад плотин и водохранилище. Суд обязал ответчика устранить нарушения законов в сфере обеспечения безопасности ГТС путем выполнения мероприятий, включающих в себя обследование ГТС, разработку проекта и проведение реконструкции ГТС и водохранилища, разработку правил эксплуатации данного комплекса, декларацию безопасности и мониторинга технического состояния, получение разрешения на эксплуатацию.

Также в Ростовской области суды разрешали споры по вопросу правомерности предоставления в собственность земельных участков, расположенных в зоне санитарной охраны источника питьевого водоснабжения, устанавливаемых в целях защиты источников водоснабжения от загрязнения и засорения.

В соответствии с пунктом 2 ст. 43 Водного кодекса РФ для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны. В этих зонах осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещаются или ограничиваются в случаях и в порядке, которые установлены санитарными правилами и нормами в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

На основании абзаца 2 п. 5 ст. 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

населения»¹⁸ зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются, изменяются, прекращают существование по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом решения об установлении, изменении таких зон принимаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их границ и ограничений использования земельных участков в этих границах санитарным правилам.

Учитывая эти требования, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу, что администрация муниципального образования в нарушение закона передала в собственность граждан земельные участки, находящиеся во второй зоне санитарной охраны второго пояса для источника водоснабжения, в связи с чем сделки по передаче земельного участка в силу положений статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁹ являются ничтожными. В качестве последствий ничтожной сделки было признано отсутствующим зарегистрированное право собственности ответчиков на спорный земельный участок²⁰.

Приведенная судебная практика одного региона нашей страны свидетельствует о недостаточном уровне осознания обществом необходимости рационального использования водных ресурсов в целях сохранения благоприятной окружающей среды. Прослеживается преобладание личных интересов над общественными. В связи с этим одной из важных задач на современном этапе является организация эколого-правового просвещения, воспитания и образования общества в целом, а также усиление гражданской-правовой ответственности за ненадлежащее использование водных ресурсов. □

¹⁸ Российская газета. 6 апреля 1999 г.

¹⁹ Российская газета. 8 декабря 1994 г.

²⁰ См.: апелляционные определения Ростовского областного суда от 4 февраля 2020 г. № 33-1774/2020, от 29 мая 2018 г. № 33-9391/2018, от 5 сентября 2017 г. № 33-15026/2017.

Организация судебной власти и правосудия в свете современных российских реформ



Магомед Магомедович Магомедов с октября 2018 года возглавляет Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции. К нынешней должности руководителя крупного инстанционного суда наш собеседник пришел, имея за плечами внушительный послужной список. И дело даже не в количестве лет, отданных правосудию. Первые шаги Магомеда Магомедовича по карьерной лестнице были сделаны в судебном корпусе еще Советского Союза, когда в 1980 году его приняли в качестве стажера судьи в суд Ленинского района г. Махачкалы. В те времена стажерство перед вступлением в должность было обязательным этапом, на котором руководство

суда могло оценить работу стажера, его профессиональные и человеческие качества, увидеть в нем те черты, которые потом позволят с честью служить правосудию и обществу. Магомед Магомедович, получив образование на юридическом факультете Дагестанского государственного университета, смог в полной мере реализовать полученные знания в суде первой инстанции, затем, обретя нужный опыт, перешел судьей в Верховный Суд Республики Дагестан, после которого был приглашен работать в Верховный Суд Российской Федерации, где прослужил с 1989 по 2014 год в качестве председателя Шестого судебного состава по уголовным делам и члена Президиума. С 2014 года Магомед Магомедович был назначен начальником Управления по обеспечению деятельности арбитражных и специализированных судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, где проработал до момента назначения на нынешнюю должность. Его опыт судьи и руководителя, понимающего сложный механизм работы судебной власти, наверняка будет интересен нашим читателям.

Уважаемый Магомед Магомедович, что Вы можете сказать о проведенной реформе по созданию апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции? Каковы итоги работы Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции за 2020 год?

Могу сказать, что создание апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции стало самым масштабным структурным изменением судебной системы с конца прошлого века. Первоочередной задачей этой реформы было создание организационно обособленных судебных инстанций в целях максимального обеспечения их независимости и самостоятельности при рассмотрении апелляционных и кассационных жалоб и представлений на судебные решения. В связи с созданием новых судов была существенно модернизирована модель апелляционного и кассационного обжалования. Судить о конечных результатах этой модернизации еще рано, но промежуточные итоги подвести уже можно, в частности итоги работы нашего Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции.

Отмечу, что по количеству поступивших и рассмотренных в 2020 году гражданских, административных и уголовных дел Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции занял второе место среди других апелляционных судов общей юрисдикции (на первом месте находится Первый апелляционный суд общей юрисдикции). В судебную коллегия по гражданским делам в 2020 году поступило 89 гражданских дел, всего было рассмотрено 85 гражданских дел. На рассмотрение судебной коллегии по административным делам за отчетный период поступило 2650 административных дел, было рассмотрено 2387 административных дел. В судебную коллегия по уголовным делам в 2020 году поступило 991 уголовное дело и судебный материал, было рассмотрено по существу 957 уголовных дел и материалов.

За I квартал 2021 года (с 1 января по 31 марта 2021 г.) на рассмотрение Четвертого апелляционного суда

общей юрисдикции уже поступили 854 административных дела, 13 гражданских дел и 261 уголовное дело и судебный материал. Рассмотрено было 946 административных дел, 17 гражданских дел, 245 уголовных дел и судебных материалов. Из этих цифр видно, что нагрузка по количеству судебных дел имеет тенденцию к увеличению.

Какие проблемы существовали или существуют в настоящее время в организации работы Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции?

Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции начал свою деятельность с 1 октября 2019 г. За время его деятельности мы столкнулись с рядом проблем, из которых одни удалось решить, а другие остаются актуальными и в настоящее время. Так, в связи с построением работы апелляционного суда по экстерриториальному принципу предполагалось, что штат его судей будет состоять из наиболее опытных судей судов субъектов Российской Федерации. Однако в настоящее время наблюдается нежелание таких судей переходить во вновь созданные апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции, в том числе и в наш. Это происходит по ряду причин.

Прежде всего переход в другой суд связан с необходимостью переезда в другой регион. В связи с этим перед кандидатом на должность судьи апелляционного суда встает выбор: либо оставить свое прежнее место жительства и, продав жилье в родном городе, самому приобрести жилье по месту нахождения суда или претендовать на получение единовременной социальной выплаты; либо, оставив жилье в родном городе, арендовать жилье или претендовать на предоставление служебного жилого помещения по месту нахождения суда. В первом случае судья утрачивает связи с родным городом, друзьями и родственниками, а также может столкнуться с тем, что, поскольку уровень цен на жилье в различных регионах может существенно

отличаться, продажа жилья не сможет покрыть расходы на его приобретение по месту нахождения суда. Это наиболее актуально для Москвы и Санкт-Петербурга, но и в Нижнем Новгороде стоимость квадратного метра зачастую стремится к столичным цифрам. Что касается единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилых помещений, то механизм ее получения до настоящего времени до конца не определен и фактически не работает, тем более в условиях экономии бюджетных средств. Необходимо учитывать и то, что судье и его семье для получения выплаты необходимо отвечать жестким критериям нуждаемости.

Во втором случае судья сталкивается с тем, что размер компенсации за наем (поднаем) жилого помещения не покрывает фактические расходы на аренду. Так, компенсация на 1 человека составляет около 11 000 руб., тогда как стоимость аренды однокомнатной квартиры и даже квартиры-студии в Нижнем Новгороде превышает 20 000 руб. Предоставление служебного жилого помещения с учетом бюджетного финансирования на эти цели может занять очень долгое время, тем более что перспективы приобрести его впоследствии в собственность (как это было раньше) у судьи в настоящее время фактически нет. Таким образом, жилищная проблема при переезде судей из одного региона в другой в связи с переходом в другой суд представляется достаточно актуальной.

Имеются ли еще какие-то обстоятельства, препятствующие переходу судей из судов субъектов Российской Федерации в апелляционные суды?

Полагаю, что такому переходу препятствует также соотношение служебной нагрузки и уровня оплаты труда во вновь созданных судах. Итоги 2020 года показали, что на апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции ложится колоссальная нагрузка по количеству рассмотренных дел на одного судью, которая продолжает расти и сейчас.

Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что в апелляционных судах общей юрисдикции рассматриваются наиболее сложные и важные дела, которые до 1 октября 2019 г. рассматривал в апелляционном порядке Верховный Суд Российской Федерации. При этом уровень материального обеспечения судей в апелляционных судах общей юрисдикции отличается от областных и равных им судов крайне незначительно: размер должностного оклада судей в кассационных и апелляционных судах составляет 82% от оклада Председателя Верховного Суда Российской Федерации; в областных и равных ему судах – 77 или 72% в зависимости от численности населения в регионе. При этом иные предусмотренные законом ежемесячные и ежеквартальные составляющие денежного содержания (ежемесячное и ежеквартальное денежное поощрение, доплаты за квалификационный класс, за выслугу лет, за ученую степень) являются одинаковыми. В таких условиях далеко не каждый судья готов оставить свой суд и родной город и претендовать на назначение в кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, где нагрузка больше, а зарплата та же или даже меньше (если рассматривать областные и равные им суды, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока).

Аналогичный вопрос возникает и в отношении сотрудников аппарата суда: государственные гражданские служащие в новых судах получают ту же самую заработную плату, что и во всех других судах общей юрисдикции, в том числе районных. Ни для кого не секрет, что ее размер, мягко говоря, не соответствует уровню жизни. Кроме того, работники аппарата суда в большинстве своем стремятся в дальнейшем стать судьями. Однако поскольку переход в апелляционный суд влечет утрату связи государственных гражданских служащих с судебной системой региона, это обстоятельство наряду с аналогичным (при сравнении с районным, областным и равным ему су-

дами) материальным вознаграждением играет решающую роль в выборе места работы. В целом вопрос о необходимости повышения заработной платы работников аппаратов судов возникал неоднократно, но он до сих пор не решен.

В связи с этим считаю довольно актуальной проблему разработки и принятия специального законодательства о статусе работников аппаратов судов, а также системы Судебного департамента. Отмечу, что IX Всероссийский съезд судей признал целесообразным выделение судебной службы в отдельный вид государственной службы, а соответствующий проект федерального закона «О судебной службе в Российской Федерации» был разработан еще в 2013 году. Тем не менее специальное законодательство о статусе работников аппаратов судов и системы Судебного департамента, устанавливающее определенные гарантии для данной категории государственных гражданских служащих, до сих пор отсутствует. При этом вопросы оплаты труда, нагрузки, профессиональной подготовки и повышения квалификации работников аппаратов судов и системы Судебного департамента, статуса отдельных должностей (помощников судей, государственных гражданских служащих, обеспечивающих работу приемных и взаимодействующие со средствами массовой информации, администраторов судов) были и продолжают оставаться насущными.

Без преувеличения можно сказать, что от профессионализма и настроения работников аппарата суда во многом зависит и качество правосудия. Как театр начинается с вешалки, так правосудие – с аппарата суда. Поэтому в целях повышения уровня основных и дополнительных гарантий работников аппаратов судов и системы Судебного департамента, повышения престижа судебной службы, а также недопущения кадрового дефицита в аппаратах судов такое специальное законодательство нам просто необходимо. Полагаю, что на X Всероссийском съезде судей необходимо обсудить этот вопрос.

Как была построена работа Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в 2020 году в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19?

Работа Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции была организована в полном соответствии с требованиями, содержащимися в указах Президента Российской Федерации, совместном Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации, приказах Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, касающихся вопросов работы судов в условиях ограничений, связанных с коронавирусом. Судебные дела рассматривались в условиях строгого соблюдения судьями, работниками аппарата суда, участниками процесса и другими лицами, допущенными в залы судебных заседаний, всех мер предосторожности. В здании суда был обеспечен входной фильтр с бесконтактным измерением температуры и удалением заболевших сотрудников, все работники суда были уведомлены о необходимости соблюдения противоэпидемических мероприятий, обеспечены средствами индивидуальной защиты. Кроме того, в здании суда проводились и проводятся плановые мероприятия по дезинфекции помещений.

Вы сказали, что Всероссийский съезд судей предоставляет возможность обсудить в том числе вопросы укрепления гарантий статуса судей. Какие из них, по Вашему мнению, являются в настоящее время наиболее актуальными?

На сегодняшний день мне представляется довольно актуальным вопрос совершенствования порядка выплаты выходного пособия и ежемесячного пожизненного содержания судьям, уходящим (удаляющимся) в отставку. Существующий порядок их исчисления имеет существенный недостаток, снижающий эффективность этих социальных гарантий. Так, в со-

ответствии с Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» размер обеих названных выплат рассчитывается на основе ежемесячного денежного вознаграждения судьи по его последней должности. Как следствие, в случае перехода судьи на нижеоплачиваемую должность уменьшается размер его ежемесячного денежного вознаграждения, а следовательно, уменьшается и размер выходного пособия и ежемесячного пожизненного содержания, причитающихся ему при выходе (удалении) в отставку.

В данной ситуации судьи, занимавшие должности председателей (заместителей председателей) судов, при неназначении их на должность на новый срок, как правило, прекращают судейские полномочия, уходя в отставку задолго до достижения предельного возраста пребывания в должности судьи. Продолжение работы в качестве судей тех же судов повлекло бы для них в будущем неблагоприятные последствия в виде уменьшения размеров выходного пособия и ежемесячного пожизненного содержания. По тем же причинам судьи вышестоящих судов отказываются от назначения их председателями (заместителями председателей) нижестоящих судов, а судьи, ушедшие (удаленные) в отставку, избегают повторного назначения на должность судьи, если ежемесячное денежное вознаграждение по новой должности окажется меньшим, чем ежемесячное денежное вознаграждение по ранее занимаемой должности.

Такое несовершенство правового регулирования не только ущемляет интересы конкретных судей, на протяжении длительного времени добросовестно исполнявших свои обязанности по отправлению правосудия, но и негативно сказывается на функционировании всей системы судебной власти, поскольку способствует кадровому дефициту, вынуждая опытных судей преждевременно заканчивать профессиональную деятельность, препятствует назначению наиболее подготовленных и квалифицированных судей вышестоящих

судов руководителями нижестоящих судов, лишает судей в отставке, имеющих соответствующие возможности и желание, стимула вернуться в профессию.

Представляется, что если судья приобрел право на получение выходного пособия или ежемесячного пожизненного содержания в определенном размере, то независимо от изменения его статуса в будущем (например, в случаях перехода из вышестоящего суда в нижестоящий; завершения работы в качестве председателя суда или заместителя председателя суда, но продолжения работы в том же суде в качестве рядового судьи) он не может быть лишен ранее приобретенного права.

К примеру, если судья областного суда приобрел право на получение выходного пособия и после этого был назначен председателем районного суда, откуда впоследствии решил уйти в отставку, он должен иметь право на получение выходного пособия по должности судьи областного суда за время его работы на этой должности до момента ухода с нее, а также по должности председателя районного суда за время работы на данной должности. Кроме того, целесообразно предположить, что в таком случае при выходе в отставку он должен иметь право получать и ежемесячное пожизненное содержание, расчет которого производится исходя из должностного оклада судьи областного суда.

Аналогичный порядок может быть предусмотрен и для лица, повторно назначенного на должность судьи, если оно ранее занимало должность судьи суда другого уровня или вышестоящую должность суда того же уровня и при этом приобрело до первой отставки право на получение не облагаемого налогом ежемесячного пожизненного содержания: представляется, что в случае повторной отставки такое лицо должно иметь право на получение ежемесячного пожизненного содержания из расчета должностного оклада по первой или второй должности по своему выбору.

Если внести соответствующие изменения в законодательство и устраи-

нить указанный недостаток правового регулирования, в выигрыше останутся как конкретный председатель или заместитель председателя суда, не ушедший в отставку и продолживший работать в суде рядовым судьей, так и государство в целом, поскольку эти изменения повлекут не увеличение, а, напротив, сокращение бюджетных затрат на финансирование деятельности судов. При существующей системе выплат бюджет несет расходы как на ежемесячное пожизненное содержание ушедшего в отставку судьи (за которым при этом сохраняется полный социальный пакет), так и на вознаграждение судье, назначенному на вакантную должность, которого также необходимо обеспечить этим социальным пакетом. Если же судья, прекратив полномочия председателя (заместителя председателя) суда, продолжит профессиональную деятельность в том же суде, вакансия не откроется и общая сумма бюджетных расходов окажется меньшей.

Отмечу, что в настоящее время на рассмотрении Комиссии Совета судей Российской Федерации по совершенствованию законодательства находится соответствующий проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», которым предусматриваются определенные механизмы повышения уровня социальных гарантий судьям, уходящим (удаляющимся) в отставку, и, соответственно, вариант решения обозначенной проблемы. Комиссия Совета судей Российской Федерации по совершенствованию законодательства, как следует из ее заключения по законопроекту, посчитала возможным обсудить данную инициативу на предстоящем X Всероссийском съезде судей.

Какие, на Ваш взгляд, вопросы организации судебной власти стали наиболее актуальными в связи с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году?

Я считаю, что одним из таких вопросов стала обновленная процедура прекращения полномочий судей

Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, а также кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции. В связи с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был наделен полномочиями прекращать по представлению Президента Российской Федерации полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

До внесения этих поправок полномочия судей Верховного Суда Российской Федерации, кассационных и апелляционных судов прекращались Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации — органом судейского сообщества России, а Конституционного Суда Российской Федерации, в зависимости от оснований прекращения, — либо самим Конституционным Судом Российской Федерации, либо Советом Федерации, но по представлению Конституционного Суда Российской Федерации, а не Президента. Такое изменение повлекло неясность в вопросе о том, какую роль в процедуре досрочного прекращения полномочий судей названных судов будет играть Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации. Данный вопрос до сих пор не получил соответствующего разрешения ни в Законе

Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», ни в Федеральном законе «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», ни в каких-либо подзаконных нормативных правовых актах. Полагаю, что роль Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и значение ее заключения в процедуре прекращения полномочий судей Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции должны быть четко определены законодателем.

Какие еще у Вас имеются предложения по совершенствованию законодательства, касающегося организации судебной власти и правосудия в Российской Федерации?

Для меня, конечно же, немаловажное значение имеют качество отправления правосудия судьями Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции и, соответственно, вопросы обжалования и стабильности принимаемых ими судебных решений. На мой взгляд, в настоящее время не совсем логично построена система кассационного обжалования судебных решений, принятых апелляционными судами общей юрисдикции по гражданским, административным и уголовным делам. В частности, судебные решения, принятые Четвертым апелляционным судом общей юрисдикции, подлежат кассационному

обжалованию в трех кассационных судах общей юрисдикции – Первом, Шестом и Седьмом, а по определенным категориям дел – в Верховном Суде Российской Федерации. Учитывая, что при формировании кассационных судов общей юрисдикции имеются такие же проблемы, как и при формировании апелляционных судов (зачастую суды формируются из судей субъекта Российской Федерации по месту нахождения), фактически в кассационных судах устанавливается практика соответствующего субъекта Российской Федерации, которая довольно часто отличается от практики иных субъектов, в связи с чем аналогичные судебные акты в одних кассационных судах могут быть отменены, а в других – остаться без изменения. Принимая во внимание особую сложность гражданских, административных и уголовных дел, рассматриваемых в апелляционных судах общей юрисдикции, решением данной проблемы, представляется, может являться законодательное закрепление кассационного обжалования судебных актов апелляционных судов общей юрисдикции только в Верховный Суд Российской Федерации, минуя кассационные суды общей юрисдикции.

Благодарим за интервью. Желаем Вам дальнейшей успешной работы!

Материал подготовлен пресс-службой
Четвертого апелляционного суда
общей юрисдикции

Отдельные вопросы реорганизации юридического лица в исполнительном производстве



Дмитрий Борисович Абушенко

Уральский государственный юридический университет,
профессор кафедры гражданского процесса,
доктор юридических наук,
доцент
г. Екатеринбург, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные вопросы, возникающие при реорганизации юридического лица на стадии принудительного исполнения. Выделяется ситуация, когда вследствие реорганизации невозможно установить кредитора. Особое внимание уделено случаю порочности реорганизации (признанию решения о реорганизации юридического лица недействительным и признанию самой реорганизации корпорации несостоявшейся).

Ключевые слова: исполнительное производство, реорганизация юридического лица, замена взыскателя (должника) на стадии исполнения судебного акта, правопреемство в исполнительном производстве

Specific issues of reorganization of a legal entity under the enforcement proceedings

Dmitryy Borisovich Abushenko, Ural State Law University, Professor of the Department of Civil Procedure, Doctor of Laws, Associate professor, Ekaterinburg, Russia

Abstract. The article deals with specific issues emerging during reorganization of a legal entity at the stage of enforcement. The situation is highlighted when the reorganization procedures do not allow to identify the creditors. Special attention is attracted to the cases of faulty reorganization (when the decision to reorganize the company is found void and the reorganization itself is declared invalid).

Keywords: enforcement, reorganization of a legal entity, substitution of a collector (debtor) in the enforcement of a judicial act, succession in enforcement

На стадии исполнения судебных решений, вынесенных по требованиям как имущественного, так и неимущественного характера, может произойти изменение в субъектном составе сторон исполнительного производства. В частности, одним из оснований для замены взыскателя или должника действующее законодательство называет реорганизацию юридического лица (п. 1 ст. 52 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹).

Реорганизация юридического лица (в форме слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом. Юридическое лицо считается реорганизованным,



Юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации

за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации. При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица первое из них считается реорганизованным с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица (п. 1, 4 ст. 57 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)²).

При реорганизации юридического лица в форме разделения и выделения материальный правопреемник

определяется на основании передаточного акта (п. 3, 4 ст. 58 ГК РФ). Последний должен содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников (п. 1 ст. 59 ГК РФ). В соответствии с пунктом 5 ст. 60 ГК РФ, если передаточный акт не позволяет определить правопреемника по обязательству юридического лица, а также если из передаточного акта или иных обстоятельств следует, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства реорганизуемых юридических лиц, что привело к существенному нарушению интересов кредиторов, реорганизованное юридическое лицо и созданные в результате реорганизации юридические лица несут солидарную ответственность по такому обязательству.

Итак, если при реорганизации юридического лица невозможно установить кредитора, то для случаев слияния, присоединения и преобразования никакой неопределенности не возникает ввиду того, что в итоге образуется один корпоративный субъект (именно он и займет место взыскателя). При выделении подобная невозможность тоже особой проблемы не вызывает, поскольку отсутствие в передаточном акте положения о правопреемстве в отношении конкретного должника предполагает, что права требования остались именно у реорганизованного юридического лица (а не перешли к субъекту, образованному в результате выделения).

Однако если реорганизация осуществлялась в форме разделения и из передаточного акта невозможно установить кредитора, то возникает довольно сложная ситуация: де-юре взыскатель уже не существует, а принадлежащее ему право требования оказалось «бессубъектным». Полагаем, что в этом случае возможны несколько вариантов решения проблемы:

– первый предполагает корректировку передаточного акта лицами, уполномоченными на его составление и утверждение;

– второй исходит из наличия спора между заинтересованными субъек-

¹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

тами, который может быть разрешен только в судебном порядке (скажем, вполне допустимо предъявление одним из вновь созданных юридических лиц иска о признании принадлежащим ему права требования по обязательству, кредитором в котором ранее являлся взыскатель – реорганизованное юридическое лицо);

– третий же основан на допустимости для рассматриваемой ситуации активной множественности на стороне взыскателя.

В силу прямого указания закона (п. 5 ст. 60 ГК РФ) невозможность установления из передаточного акта должника (при возникновении в результате реорганизации нескольких субъектов) императивно влечет пассивную множественность. Особняком здесь стоит случай, когда должник определен, но в ходе реорганизации были недобросовестно распределены активы и обязательства реорганизуемых юридических лиц, что привело к существенному нарушению интересов кредиторов. Для такого случая, полагаем, возникает сложное правовое последствие: здесь правопреемником в установленном материальном правоотношении выступит лицо, указанное в передаточном акте, а кредитор вынужден будет предъявлять новый иск о привлечении к солидарной ответственности иного субъекта (при его удовлетворении, соответственно, возникнет основание для возбуждения самостоятельного исполнительного производства).

Действующее гражданское законодательство выделяет две самостоятельные конструкции, связанные с порочностью реорганизации:

а) признание решения о реорганизации юридического лица недействительным;

б) признание реорганизации корпорации несостоявшейся.

Для случая, когда в судебном порядке решение о реорганизации юридического лица признано недействительным, правопреемство в исполнительном производстве определяется лишь тем, созданы или нет новые субъекты права. Если государственная регистрация новых юридических лиц осуществлена, то возни-



кает основание для правопреемства (безотносительно к имевшему место судебному опорочиванию), если же судебное решение воспрепятствовало такой регистрации, то взыскатель (должник) остается прежним – см. пункты 2, 3 ст. 601 ГК РФ. Участник реорганизованного юридического лица, голосовавший против принятия решения о реорганизации или не принимавший участия в голосовании, а также кредитор реорганизованного юридического лица вправе предъявить самостоятельный иск о возмещении убытков к лицу, недобросовестно способствовавшему принятию признанного судом недействительным решения о реорганизации (см. п. 4 ст. 601 ГК РФ). Однако это никоим образом не касается уже имеющегося исполнительного производства (последнее сохраняется с прежними субъектами или с субъектами, возникшими в результате государственной регистрации на основании решения о реорганизации); удовлетворение же указанного иска о возмещении убытков дает право инициировать новое исполнительное производство.

Судебное признание реорганизации корпорации несостоявшейся порождает принципиально иной пра-

новой эффект. Главное последствие с точки зрения гражданского законодательства состоит в восстановлении субъектов, существовавших до реорганизации, с одновременным прекращением юридических лиц, созданных в результате реорганизации (подп. 1 п. 2 ст. 602 ГК РФ). Для исполнительного производства это означает, что исключенный из реестра юридических лиц взыскатель (должник) должен быть заменен на восстановленного субъекта. И здесь нам представляются возможными три ситуации:

1) если реорганизация имела место в отношении одного субъекта и в результате порочного решения был создан один субъект (преобразование), то исключенный из реестра юридических лиц взыскатель (должник) заменяется на восстановленного субъекта;

2) если реорганизация имела место в отношении одного субъекта и в результате порочного решения было создано два и более субъекта (разделение, выделение), то исключенные из реестра юридических лиц взыскатели (должники) заменяются на восстановленного субъекта;

3) если реорганизация имела место в отношении нескольких субъектов и в результате порочного решения был создан один субъект (слияние, присоединение), то исключенный из реестра юридических лиц взыскатель (должник) заменяется на несколько восстановленных субъектов. Однако в этом случае возникает вопрос: если материально-правовое основание (например, сделка) было связано с участием порочно созданного субъекта, то кто из неправомерно реорганизованных лиц должен занять место взыскателя (должника) в исполнительном производстве? Для иллюстрации предположим, что договор, из которого возникло впоследствии установленное судом право требования, был заключен с участием порочно созданного субъекта, и это же лицо предъявило иск и инициировало воз-

буждение процедуры принудительного исполнения.

Видимо, здесь возможны два решения. Первое предполагает обращение к общей идее, содержащейся в подпункте 2 п. 2 ст. 602 ГК РФ: «...сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации, с лицами, добросовестно полагавшимися на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам». Если законодатель постулирует сохранение правового эффекта сделки, то логично предположить, что и соответствующее охранительное правоотношение должно иметь тех же субъектов. Иначе говоря, все восстановленные юридические лица должны заменить соответствующую сторону исполнительного производства, что в итоге приведет к активной или пассивной множественности.

Однако возможен и второй (как нам представляется, более справедливый) подход. Он предполагает выявление того реорганизованного субъекта, чье имущество было предметом сделки. Если, к примеру, произошло отчуждение недвижимости, принадлежавшей до реорганизации конкретному юридическому лицу, то право требования уплаты денежных средств по договору купли-продажи должно после восстановления указанного субъекта вернуться именно к нему (подчеркнем: несмотря на то, что формально стороной в договоре купли-продажи было юридическое лицо, созданное в результате реорганизации, оно же обратилось за судебной защитой и им же была инициирована процедура принудительного исполнения). Именно поэтому в нашем гипотетическом примере взыскателя в исполнительном производстве (лицо, созданное в результате реорганизации) заменят не оба ранее реорганизованных субъекта, а лишь один из них — тот, чья недвижимость была отчуждена. ■

Мировая юстиция в Севастополе: опыт первых лет работы*



Владимир Ильич Решетняк
Севастопольский городской суд,
заместитель председателя,
кандидат юридических наук,
доцент
г. Севастополь, Россия

Аннотация. Проведенный мониторинг деятельности мировых судей в Севастополе показал, что мировая юстиция пользуется доверием и уважением населения. За 5 лет мировые судьи стали правовым институтом, играющим важнейшую роль в регулировании общественных отношений, защите законных прав и интересов граждан и организаций, значимым фактором общественной жизни. Вместе с тем в деятельности мировых судей и их аппаратов имеются определенные недостатки, требующие незамедлительного устранения, некоторые проблемы, справиться с которыми помогут скоординированные действия и решения всех ветвей государственной власти. Результаты мониторинга станут ориентиром в дальнейшем развитии института мировых судей в Севастополе.

Ключевые слова: мировой судья, мировая юстиция, судебная деятельность, доступность и справедливость правосудия

The justice of the peace in Sevastopol: the initial experience

Vladimir Ilyich Reshetnyak, Sevastopol City Court, Deputy President, Candidate of Laws, Associate professor, Sevastopol, Russia

Abstract. The monitoring of activity of justices of the peace in Sevastopol has shown that the justice of the peace is widely trusted and respected by the population. After 5 years the justice of the peace has turned into a legal institution playing the most essential part in regulation of social relations, protection of rights and lawful interests of citizens and companies, and has become the substantial factor of social life. Along with that, activities of justices of the peace and their offices reveal some shortcomings requiring further elimination, some problems which could only be overcome by the coordinated effort of all branches of the government. The monitoring results will become a landmark in further development of the justice of the peace in Sevastopol.

Keywords: justice of the peace, magistrate justice, judicial activity, access to justice and fair trial

* В статье представлены итоги мониторинга работы мировых судей г. Севастополя за 2015–2020 годы.



Начало созданию института мировых судей в г. Севастополе после его вхождения в качестве самостоятельного субъекта в состав Российской Федерации было положено принятием Законодательным собранием Севастополя Законов от 25 июня 2014 г. № 50-ЗС «О мировых судьях города Севастополя»¹ и от 26 июня 2015 г. № 158-ЗС «О создании судебных участков и должностей мировых судей города Севастополя»².

Процесс назначения мировых судей был проведен достаточно оперативно, в чем заслуга как вновь созданных органов судейского сообщества, так и руководства Севастопольского городского суда, Законодательного собрания, председателей районных судов.

Первые мировые судьи в Севастополе приступили к осуществлению правосудия 15 декабря 2015 г.

За прошедшие 5 лет мировые судьи Севастополя прочно заняли свое место в системе судов общей юрисдикции. В 2020 году поступило 50 669 дел и материалов. Из общей массы дел, рассмотренных по первой инстанции, мировыми судьями приняты решения по 74% гражданских дел, 69% административных дел, 31% уголовных дел и 81% дел об административных правонарушениях.

Эффективность деятельности мировых судей во многом определяется уровнем доверия и уважения граждан к осуществляемому ими правосудию.

В русле информационного обеспечения в публичном пространстве подготовки к проведению X Всероссийского съезда судей по инициативе Севастопольского городского суда и регионального отделения Российского объединения судей рабочей группой, в которую вошли судьи, члены Совета мировых судей г. Севастополя, преподаватели и студенты Института экономики и права (филиал) Академии труда и социальных отношений г. Севастополя, Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, проведен мониторинг деятельности мировых судей в Севастополе с целью определения количественных и качественных показателей, характеризующих реальную доступность мировых судей для населения, доверие граждан к их судебной деятельности.

Доступность правосудия как отсутствие препятствий для получения судебной защиты изучалась в следующих аспектах:

- физическая доступность зданий и помещений мировых судей, в том числе для лиц с ограниченными физическими возможностями;
- доступность информации о мировых судьях и их судебной деятельности;
- разумность пропускного режима в зданиях и помещениях судебных участков;
- вежливость и доброжелательность сотрудников аппаратов мировых судей;
- разумность финансовых затрат, связанных с обращением к мировому судье;
- комфортность нахождения в помещении судебного участка мирового судьи.

При оценке справедливости правосудия обращалось внимание на такие аспекты, как беспристрастность мировых судей, их профессионализм и компетентность; прозрачность и понятность судебных процедур, а также удовлетворенность граждан, обращающихся к мировым судьям, вынесенными решениями, их готовность вновь обращаться в суд, информированность о порядке действий после вынесения судебного решения.

Были проведены четыре исследования.

Исследование 1. Специально организованное наблюдение с элементами эксперимента физической досягаемости и доступности для населения зданий и помещений, в которых работают мировые судьи.

Наблюдение осуществлялось на всех функционирующих в Севастополе судебных участках. Наблюдателями выступали студенты, прошедшие необходимый инструктаж. Работники аппарата и мировые судьи не были заранее проинформированы о проведении исследования, что обеспечило его достоверность.

Анализ полученных результатов наблюдения позволил сделать следующие выводы:

1) получение информации о местоположении мирового судьи не вызывает трудностей у граждан (адрес, номер контактного телефона, схему проезда и другие необходимые сведения возможно получить через телефонную справочную службу, найти в Интернете, используя поисковые системы). Коммуникация с работниками аппаратов мировых судей по телефону сложностей не вызвала, они вежливо, подробно, понятно объяснили, как добраться к мировому судье, на каком общественном транспорте, рассказали о графике работы и др.;

2) здания (помещения) мировых судей не включены в городскую инфраструктуру. Все наблюдатели отметили отсутствие указателей (стрелок, информационных щитов) о местополо-

¹ https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyul_2014/o_mirovyh_sudyah_goroda_sevastopolya/tekst_zakona/

² https://sevzakon.ru/view/laws/bank/O6_2015/o_sozdaniisudebnyh_uchastkov_i_dolzhnostej_mirovyh_sudej_goroda_sevastopolya

жении мировых судей, парковок вблизи от занимаемых ими зданий (помещений);

3) на всех входах имеются рамки металлоискателя, осуществляется проверка документов, удостоверяющих личность, а также выясняется цель посещения судебного участка. На входе имеются таблички с указанием времени работы мирового судьи;

4) особенности лиц с ограниченными возможностями в основном учтены при размещении и оборудовании зданий (помещений) мировых судей. Пандусами для въезда инвалидной коляски оборудованы все входы/выходы, но отсутствуют устройства для подачи звуковых сигналов слабовидящими;

5) во всех помещениях имеются: информация о территориальных границах и закреплении судебных участков за соответствующими мировыми судьями; схемы с расположением кабинетов судей, залов судебных заседаний и канцелярии; стенды с образцами процессуальных документов, информацией о графике работы суда, порядке обращения в суд, обжалования решений мирового судьи, подачи апелляционных и кассационных жалоб в вышестоящие суды. На всех судебных участках имеются места для заполнения документов, достаточное количество скамеек для ожидания судебного заседания. Были высказаны замечания о тесноте в помещениях некоторых судебных участков;

6) туалеты в свободном доступе для посетителей имеются на всех судебных участках;

7) питьевая вода в свободном доступе (кулер, одноразовые стаканчики) отсутствует.

Исследование 2. Анкетирование мировых судей г. Севастополя и работников их аппаратов.

Опрос проводился заочным способом — анкетирование на бумажных носителях. Все 20 действующих мировых судей Севастополя ответили на поставленные вопросы. Для заполнения была представлена структурированная формализованная анкета, состоявшая из 10 вопросов, касающихся организации работы мировых судей, критериев, влияющих на качество правосудия, понимания доступности и справедливости правосудия самими судьями. Ответы на вопросы носили закрытый альтернативный характер при возможности множественности выбора (несколько ответов из предложенных вариантов).

Факторами, негативно влияющими на уровень доступности и справедливости правосудия, 9 судей считают высокую нагрузку судей, 1 — низкий уровень материально-технического обеспечения, 3 — ненадлежащую организацию свободного доступа к решениям мирового судьи и материалам судебного процесса.

В качестве предложений по совершенствованию доступности и справедливости правосудия 5 судей (25%) высказались за скорейшее внедрение цифровых технологий, 1 (5%) — за организацию интернет-приемной, 4 (20%) — за обязательное периодическое повышение квалификации судей, остальные — 10 (50%) — за перечисленные выше пункты в их совокупности, а также увеличение финансирования и улучшение материально-технического обеспечения мировых судей. Дополнительно 3 судьи (15%) указали на необходимость улучшения кадрового обеспечения аппарата судебного участка и повышения квалификации работников, 1 (5%) — на оптимизацию нагрузки судей, 2 судьи (10%) считают необходимым повысить оплату труда работников аппарата.

Все мировые судьи согласны с тем, что предоставление бесплатной юридической помощи малообеспеченным слоям населения положительно влияет на обеспечение доступности правосудия.

Опрос служащих аппаратов мировых судей также проводился заочным способом — анкетирование на бумажном носителе. Приняли участие 54 сотрудника. Для заполнения была представлена структурированная формализованная анкета, состоявшая из 11 вопросов, касающихся организации работы мирового судьи и особенностей коммуникации с посетителями.

Опрос показал, что:

— прием посетителей осуществляется каждый день в течение всего рабочего дня;

— все опрошенные работники считают, что информация, расположенная на стендах в помещении участка мирового судьи, достаточна по объему и понятна по содержанию. Лишь 3 работника (5%) отметили, что в суде недостаточно информационных и материально-технических средств для оперативного решения всех возникающих вопросов, 7 (13%) не считают веб-сайт судебного участка удобным и информативным;

— 18 опрошенных (33%) заявили, что помещения для приема посетителей не оборудованы всем необходимым;

— 10 работников (18%) полагают, что на участке недостаточно мест для ожидания посетителями заседания.

Исследование 3. Анкетирование адвокатов, работающих по делам, подсудным мировым судьям.

Опрос адвокатов проводился заочным способом — анкетирование на бумажном носителе. Он был организован через Адвокатскую палату г. Севастополя. Анкетированию была подвергнута выборочная совокупность адвокатов (46),



регулярно участвующих в делах, рассматриваемых мировыми судьями. Адвокаты заполнили структурированную формализованную анкету, состоящую из 10 вопросов, касающихся организации работы мировых судей, особенностей коммуникации с работниками аппарата, содержания критериев доступности и справедливости правосудия. Допускался выбор нескольких ответов из предложенных вариантов.

1. Адвокаты полагают, что доступность правосудия – это:

- свободный доступ к решениям мировых судей и материалам судебной практики (42 ответа, или 91%);

- свободное посещение судебных процессов (33, или 72%);

- свободный доступ к информации о деятельности мировых судей и о самих мировых судьях (27, или 59%);

- свободный доступ к мировым судьям (23, или 50%).

2. По мнению опрошенных адвокатов, на справедливость правосудия в наибольшей степени влияют:

- профессиональная компетентность мирового судьи (43 ответа, или 93%);

- стабильность законодательства и судебной практики (31, или 68%);

- нагрузка мировых судей (21, или 46%);

- наличие (отсутствие) свободного доступа к решениям мировых судей и материалам судебного процесса (14, или 30%);

- наличие (отсутствие) доступа к информации о деятельности мировых судей и о мировых судьях (11, или 24%);

- свободное посещение судебных процессов (7, или 15%).

3. Больше всего отрицательных оценок адвокатов связано:

- с неудобными, неинформативными веб-сайтами мировых судей (28 ответов, или 65%);

- непунктуальностью мировых судей (27, или 59%);

- неудовлетворительным информационно-справочным обеспечением деятельности судебных участков (23, или 50%);

- отсутствием возможности сделать копии документов в помещении судебного участка (23, или 4%);

- невозможностью получить у мирового судьи или служащего аппарата ответ на интересующий вопрос (17, или 37%);

- невысоким уровнем профессионализма у ряда мировых судей (17, или 37%);

- с тем, что работники аппарата не всегда вежливы и корректны (15, или 33%);

- с отдельными фактами невежливости и некорректности мировых судей (9, или 20%).

Исследование 4. Анкетирование посетителей судебных участков мировых судов.

Опрос проводился в течение 4 дней последовательно на каждом судебном участке г. Севастополя очным способом – путем заполнения анкеты посетителями собственноручно непосредственно в помещении судебного участка. Анкетерами выступали студенты, прошедшие соответствующий тренинг и инструктаж. Было заполнено 148 анкет, содержащих 26 вопросов, которые касались организационной стороны и степени доступности правосудия, осуществляемого мировыми судьями, удовлетворенности порядком рассмотрения дела мировым судьей и принятым им решением. Кроме того, в разделе «Дополнительная информация» респондентам предлагалось ответить на некоторые вопросы о себе.

Результаты анкетирования показывают, что мировые судьи доступны для населения в целом и участников процесса в частности.

Так, 115 граждан (78%) считают, что потратили разумное время, чтобы добраться до здания мирового судьи. 33 респондента (22%) не удовлетворены транспортной доступностью.

Подавляющее большинство граждан – 145 (98%) – находят разумным пропускной режим в здание (помещение) мирового судьи, организованным с учетом требований по обеспечению безопасности.

График работы мирового судьи удовлетворяет 139 граждан (94%).

В целом информационно-справочное обеспечение деятельности мирового судьи считают удовлетворительным 130 граждан (88%).

Веб-сайты мировых судей находят удобными и информативными 107 граждан (72%).

Положительную оценку заслужила работа аппарата мировых судей. Так, 134 гражданина (91%) отметили, что работники были внимательны, доброжелательны и обращались с ними с должным уважением.

131 гражданин (89%) указал, что вопросы, по которым они обратились к мировому судье, были рассмотрены в разумные сроки.

110 граждан (74%) считают, что их финансовые расходы в связи с обращением к мировому судье (услуги адвоката, оплата государственной пошлины, транспортные расходы) не были чрезмерными.

Привлекательность защиты права мировыми судьями для многих граждан объясняется тем, что судебные процедуры относительно просты и понятны. Так, 130 граждан (88%) заявили, что

у них не было препятствий к возбуждению дела и его продолжению, а также при обжаловании решений мирового судьи.

Большинство опрошенных граждан доверяют правосудию, осуществляемому мировыми судьями. Высокую оценку получили мировые судьи как объективные и беспристрастные профессиональные юристы.

Так, 92 гражданина (62%) заявили, что мировой судья был вежлив по отношению ко всем участникам процесса.

83 гражданина (56%) указали, что отношение мирового судьи к ним не зависело от пола, возраста, национальности, религиозной принадлежности, социального положения.

87 респондентов (59%) ответили, что мировой судья продемонстрировал высокий уровень профессионализма.

91 опрошенный (61%) указал, что мировой судья не допускал нарушений по ведению процесса, поддерживая надлежащий порядок.

85 опрошенных (57%) отметили, что мировой судья был пунктуален, начиная и заканчивая заседание.

Считают, что дело было рассмотрено справедливо, 79 опрошенных (53%).

Ответили, что решение суда было для них понятно и что они знают, как действовать в дальнейшем в отношении своего дела, 87 граждан (59%).

Намерены в будущем обращаться в суд для защиты своих прав 89% респондентов, лишь 11% не удовлетворены результатами обращения к мировому судье.

91% граждан отметили, что к ним было проявлено должное уважение, работники аппарата мирового судьи были внимательны и доброжелательны, соответственно, только 9% респондентов встретили, по их мнению, негативное

к себе отношение. Такие данные, конечно, положительно характеризуют деятельность мировых судей Севастополя.

Уровень доверия мировым судьям у лиц молодого (21–35 лет) и среднего (36–50 лет) возраста несколько выше, чем у лиц старшего возраста (51 год и выше). Молодежь и граждане среднего возраста охотнее высказались в пользу обращения за решением своих вопросов в суд (удовлетворены результатами обращения 93%, намерены в будущем обращаться к мировому судье – 96% против 77 и 88% соответственно среди лиц старше 50 лет).

Интересен и гендерный показатель, требующий дальнейшего изучения и осмысления. Так, анкетирование показало, что женщины испытывают большее доверие к мировым судьям, нежели мужчины (удовлетворены результатами обращения 92% женщин против 87% мужчин; намерены в будущем обращаться к мировому судье за защитой своих прав 94% женщин против 89% мужчин).

Таким образом, результаты проведенного мониторинга показали, что мировая юстиция в Севастополе состоялась, заслужила доверие и уважение населения. Мировые судьи стали правовым институтом, играющим важную роль в защите законных прав и интересов граждан и организаций, значимым фактором общественной жизни. Вместе с тем в деятельности мировых судей и их аппаратов имеются определенные недостатки, которые нужно незамедлительно устранить, и некоторые проблемы, для разрешения которых потребуются скоординированные действия всех ветвей государственной власти. Подобный мониторинг будет проводиться регулярно, что позволит увидеть обратную связь с обществом и оперативно реагировать на недостатки деятельности мировой юстиции региона. □

Судья

Ближайшие темы номеров:

- Суд присяжных
- Недропользование
- Охрана и использование воздушного пространства
- Защита и использование водных объектов

Уважаемые читатели!

Направляйте ваши статьи и материалы, а также предложения относительно того, какие еще темы необходимо осветить в следующем году, на электронный адрес редакции info@zhurnalsudya.ru

С правилами оформления предоставляемой на публикацию статьи можно ознакомиться на сайте www.zhurnalsudya.ru в разделе АВТОРАМ.





Конкурс «Профессионально о главном» завершен. Его итоги были подведены 30 августа 2021 г. Присланных материалов оказалось ожидаемо много – более пятидесяти работ были рекомендованы рецензентами к выходу во второй тур. После прочтения статей полуфиналистов членами жюри и совместного обсуждения были определены победители. Мы поздравляем их от всей души и желаем дальнейших творческих свершений. Нам чрезвычайно приятно, что участники конкурса не только хорошо информированы о работе судебной системы страны, но и искренне хотят, чтобы доверие граждан к закону и суду неуклонно и неотвратимо возрастало. И они стремятся приблизиться к этой благородной цели путем открытости, честности и беспристрастности в изложении и интерпретации фактов. Мы благодарны им за это.

Победителями конкурса «Профессионально о главном» стали:

- 1) Мантова Т.А., начальник отдела по связям с общественностью и СМИ Пермского краевого суда, с материалом «Открывая лучшее в себе»;
- 2) Ягупова Д.А., помощник председателя Орловского областного суда, с материалом «Присяжные заседатели: взгляд изнутри»;
- 3) Дружинина Ю.А., помощник председателя Липецкого областного суда, с материалом «Воплощая мечту детства».

Статьи победителей будут опубликованы в ближайших номерах журнала.

На сайте журнала «Судья» будут опубликованы материалы пятерки призеров конкурса:

- 1) Хабиров В.Р., руководитель объединенной пресс-службы судов Республики Башкортостан,
Юсупова Э.С., пресс-секретарь Верховного Суда Республики Башкортостан, с материалом «Человек завидной судьбы»;
- 2) Веселова О.Н., руководитель объединенной пресс-службы судов Красноярского края, с материалом «Судебное меню» для журналистской кухни»;
- 3) Пастухов А.В., обозреватель редакции газеты «Аннинские вести» (г. Воронеж), с материалом «Первое решение»;
- 4) Павловская М.В., пресс-секретарь Верховного Суда Республики Крым, с материалом «Достойный портрет судьи»;
- 5) Тюменцев А.Н., помощник судьи (пресс-секретарь) Волгоградского областного суда, с материалом «Салихов. Вехи судьбы».

Всем принявшим участие в конкурсе будут разосланы дипломы. Победители, как это принято, получают подарки.

Но самый главный подарок – это быть отмеченным профессиональным сообществом, что, несомненно, удалось тем, кого особо отметило жюри конкурса.

Будьте с нами, стройте планы для участия в следующем конкурсе 2022 года, предлагайте свои идеи по его проведению и... копите сюжеты для статей!