

Список сокращений

АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БВС – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации

БК – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ГПК – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации

ЖК – Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации

КАС – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

НК – Налоговый кодекс Российской Федерации

Постановление № 50 – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства».

СК – Семейный кодекс Российской Федерации

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ТК – Трудовой кодекс Российской Федерации

ТК РФ – Таможенный кодекс Российской Федерации

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс Российской Федерации

ФССП – Федеральная служба судебных приставов

ФЗИП – Федеральный закон «Об исполнительном производстве»

ФЗСП – Федеральный закон «О судебных приставах»

Предисловие

1. Вводные положения. В небольшой книге Международного союза судебных исполнителей приводится выражение: «судебные исполнители появились одновременно с законом и так же необходимы, как и судьи»¹. Исполнители появились еще в римском праве и носили самые различные названия: «*viatores, executorum latinum, apparitores, cohortales, statores...*»². Таким образом, профессия судебного пристава является очень древней, она возникла и развивалась вместе с правом исходя из необходимости обеспечить принудительность осуществления правовых велений, воплощенных в судебных решениях.

Внимание в новых условиях к профессии судебного пристава-исполнителя и развитию службы судебных приставов в нашей стране связано с целым рядом обстоятельств. Переход к экономике, основанной на частной собственности, привел к изменению принципиальных основ правовой системы России, востребовав иную судебную и судебно-исполнительную систему.

С начала 90-х гг. XX в. в России принято множество законов и иных нормативных актов, создающих правовую основу для новых экономических отношений. Однако само по себе количество законов не является самоцелью, поскольку право, не обеспеченное возможностью принудительного исполнения, превращается в фикцию. Поэтому исполнение выступает в качестве важнейшего участка юридической практики, отражающего эффективность всего механизма правового регулирования и способность права воздействовать на мотивацию и поведение человека. Если правовые нормы не определяют мотивы и содержание действий участников правовых отношений, несмотря на подтверждение обязательности их действия судебным или иным актом органов гражданской юрисдикции, то это подрывает доверие к государству. В этом плане деятельность судебного пристава-исполнителя

¹ Судебный исполнитель (на русском языке). Париж. Изд-во Международного союза судебных исполнителей и служащих, 1999. С. 17.

² Там же.

и в целом ФССП создает гарантии юридической безопасности для всех участников гражданского оборота и публичных правоотношений.

Участок «правовой действительности», связанный с принудительной реализацией актов органов гражданской юрисдикции, включая органы судебной власти, «закрывается» нормами исполнительного производства. Незавершенность либо незавершенность исполнительных процедур крайне дорого обходится как отдельным участникам гражданского оборота, так и обществу в целом. В конечном счете нерешенность ряда существенных вопросов исполнительного производства приводит к незащищенности прав собственников, инвесторов, других заинтересованных лиц. Тем самым создается, казалось бы, парадоксальная ситуация, когда выгоднее быть должником, чем кредитором, ввиду невозможности для последнего обеспечить принудительное осуществление своих прав. Все это может вынудить взыскателей к неправовым способам разрешения конфликтов с должниками, привести к криминализации отношений в сфере гражданского оборота.

2. Принудительное исполнение и реализация права. Вопрос об исполнении судебных и иных актов органов гражданской юрисдикции приобретает особую значимость в соотношении с более широким по своему содержанию — об исполнении законов в целом и, как их частного случая, — принудительного исполнения юрисдикционных актов. Судебные акты как акты индивидуального регулирования, являющиеся результатом гражданского, административного, уголовного или конституционного судопроизводства, сами нуждаются в процедурно-процессуальных формах реализации. Процесс реализации судебных и других принудительно исполняемых актов должен не только обеспечить конечный результат, но и упорядочить его, с тем чтобы реализация таких актов прошла с наименьшими юридическими, временными и материальными издержками, учитывая интересы лиц, вовлеченных в эту сферу.

Оптимальным вариантом должна быть добровольная реализация решения обязанными субъектами через определенную систему юридических действий либо путем воздержания от их совершения. Однако в случае их отказа от добровольного исполнения должен быть приведен в действие такой юридический механизм, который обеспечил бы принудительную реализацию судебных и других принудительно исполняемых актов. Механизм исполнения судебных и иных принудительно исполняемых актов должен обеспечить с неотвратимостью наступление именно такого варианта поведения, который в нем определен. Равным

образом система норм исполнительного производства должна обеспечивать наступление неблагоприятных последствий при неисполнении исполнительных документов обязанным субъектом. Таким образом, развитая система принудительного исполнения и исполнительного производства является неотъемлемым элементом правового государства, гарантирующим юридическую безопасность посредством деятельности судебных приставов.

В свое время об этом очень хорошо сказал президент Международного союза судебных исполнителей Жак Иснар на XIX Всемирном конгрессе Союза: «Невозможно существование государства без закона, закона без судьи и судебного решения без судебного исполнителя»¹.

3. Особенности изучения исполнительного производства. При изучении исполнительного производства необходимо иметь в виду следующее. Исполнительное производство опосредует юридическую деятельность субъектов в самых различных сферах, как в гражданском обороте, так и в отношениях публично-правового характера. Соответственно, изучение исполнительного производства предполагает предварительное освоение студентом сфер частного и публичного права (в их самом широком понимании). Так, принудительное исполнение судебного акта в отношении государства регулируется не только исполнительным, но и бюджетным и конституционным законодательством, а проведение публичных торгов — прежде всего регламентировано ГК.

Поэтому в учебнике освещается как материал собственно исполнительного производства как особого вида правовой процедуры, так и иного реализуемого и применяемого в данной сфере законодательства. Все это объясняется комплексным характером складывающихся здесь юридических отношений и действий участников исполнительного производства, которые опосредуются одновременно нормами права различной отраслевой принадлежности. Таким образом, изучение исполнительного производства требует от студента наличия интегрированного правового знания, только на основе которого возможно правильное решение конкретных прикладных вопросов. Большое внимание в учебнике уделяется вопросам международного исполнительного производства и основным мировым системам организации принудительного исполнения, поскольку Россия все более становится частью мирового правового пространства.

¹ *Isnard J. Opening Speech // The Harmonization of Enforcement Procedures in an Area of Justice with No Boundary. Annals of the Washington International Congress, 26–28 April 2006. Paris: Collection Passerelle, 2007. P. 7.*

4. Уральская школа исполнительного производства и исполнительное производство. Учебник продолжает традиции уральской школы гражданского процесса по активному освоению и научному осмыслению проблематики исполнительного производства. За последние 20 лет преподавателями кафедры гражданского процесса УрГЮА была выпущена серия материалов практического, научного и учебно-методического характера по исполнительному производству, в том числе учебники, комментарии и практикумы по исполнительному производству, защищен целый ряд диссертаций и опубликовано множество книг и статей по российскому, иностранному и международному исполнительному производству.

На кафедре были успешно выполнены ряд больших научно-исследовательских проектов для Министерства юстиции РФ: «Анализ деятельности Федеральной службы судебных приставов России посредством обзора материалов средств массовой информации, проведения опросов и серий интервью с представителями внешней и внутренней среды» для оценки целесообразности введения в России системы небюджетного (частного) исполнения, а также подготовлен совместно с коллегами из других вузов проект Исполнительного кодекса Российской Федерации¹.

Внимание кафедры гражданского процесса к вопросам методики и практического обеспечения преподавания исполнительного производства вполне объяснимы. УрГЮУ является юридическим вузом, сориентированным на подготовку высококвалифицированных специалистов для юридической практики. По инициативе заведующего кафедрой профессора Ю.К. Осипова, увидевшего перспективность развития данного направления юридической деятельности, в конце 80-х гг. XX в. было введено преподавание самостоятельного спецкурса «Исполнительное производство», впервые среди юридических вузов в СССР, а затем и России. Опыт преподавания исполнительного производства нашей кафедры показал, что такой подход, направленный на изучение исполнительного производства как комплексной правовой дисциплины, оказался правильным². Изучение исполнительного производства только в рамках гражданского и арбитражного процесса,

¹ Исполнительный кодекс Российской Федерации. Проект / Под ред. В.М. Шерстюка и В.В. Яркова. М., 2008.

² См. подробно об опыте преподавания исполнительного производства на кафедре гражданского процесса СЮИ – УрГЮА: Ярков В.В. Связь учебной и научно-исследовательской работы с практической деятельностью Службы судебных приставов на примере Уральской государственной юридической академии // Роль органов юстиции в правовом

как представляется, не обеспечивает полноценного усвоения этого столь важного для юридической практики предмета, поскольку знание исполнительного производства важно не только для будущего судебного пристава-исполнителя, но и судьи, адвоката, нотариуса, юриста на публичной службе или занимающегося частной практикой, т.е. практически для представителей всех основных юридических профессий современной России.

В настоящее время в УрГЮА исполнительное производство преподается для студентов очной формы обучения в течение одного семестра. Исследование проблемных и сложных вопросов исполнительного производства является также частью подготовки в УрГЮА магистров по гражданскому и арбитражному процессу.

Поэтому данный учебник может использоваться как при общей профессиональной, так и специализированной подготовке, как для получения диплома бакалавра, специалиста, так и магистра права. Учебник также предназначен для практикующих юристов, желающих обновить и систематизировать свои знания в сфере исполнительного производства.

5. Многозначность термина «исполнительное производство». Термин «исполнительное производство» многозначен и обозначает собой одновременно несколько различных юридических понятий. Во-первых, исполнительным производством называется конкретное дело (досье из документов), которое заводит судебный пристав-исполнитель на основании поступившего к нему исполнительного листа либо иного исполнительного документа. Во-вторых, исполнительное производство является стадией гражданского и арбитражного процессов, которая выделена в этом качестве соответственно в ГПК и АПК. В-третьих, исполнительным производством называется сфера деятельности судебного пристава-исполнителя и других участников правоотношений, возникающих в этой области. В-четвертых, исполнительным производством называется отрасль законодательства, нормами которой регулируется деятельность преимущественно судебного пристава-исполнителя и других участников отношений, и, в-пятых, учебный курс, предметом которого является изучение вопросов исполнительного производства и деятельности его участников.

В настоящем учебнике исполнительное производство рассматривается практически во всех значениях данного термина. Преимуществен-

но под ним понимается система норм российского законодательства, которая направлена на регулирование отношений, складывающихся в процессе исполнения судебных и иных принудительно исполняемых актов, которые на основании федеральных законов возлагают на участников гражданского оборота и публично-правовых отношений обязанности по совершению определенных действий либо воздержанию от их совершения. Именно такое понимание исполнительного производства содержится в ст. 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве», определяя собой содержание и правовые режимы данной сферы юридической деятельности.

Развитие исполнительного производства привело к выделению в системе российского права такой его новой отрасли, как «Гражданское исполнительное право», по аналогии с уголовно-исполнительным правом, опосредующим принудительное исполнение судебных актов в сфере уголовной юстиции. Разделяя необходимость выделения гражданского исполнительного права в качестве самостоятельной отрасли права, полагаем возможным для удобства использовать сложившееся обозначение данного учебного курса как «исполнительное производство».

РАЗДЕЛ I. ОРГАНИЗАЦИЯ И ОБЩИЕ ПРАВИЛА ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Глава 1

Система органов принудительного исполнения в Российской Федерации

§ 1. Зачем необходимо принудительное исполнение и как оно происходит

Примеры из практики. Принудительное исполнение и связанная с ним профессия судебного пристава-исполнителя является одной из старейших юридических профессий. Эта профессия зародилась в то же время, когда появились суды и возник вопрос: а кто будет принудительно исполнять судебные решения? Ведь полномочия суда завершаются в целом (за отдельными исключениями) после вступления решения в законную силу, а затем следуют правила исполнительного производства.

Приведем типичные примеры принудительного исполнения, взятые с сайта ФССП. Миллионы людей ежегодно берут кредиты в банках и не всегда могут их вернуть по самым разным причинам. Например, в отдел судебных приставов Тихвинского района УФССП России по Ленинградской области поступил исполнительный лист о взыскании с гражданина С. в пользу ООО «Русфинанс Банк» денежных средств в счет погашения задолженности по кредитным обязательствам. Судебный пристав-исполнитель уведомил должника о возбуждении в отношении него исполнительного производства, однако гражданин С. не торопился погашать задолженность. Тогда судебный пристав вынес постановление о наложении ареста на имущество должника, а именно автомашину марки *CHERY S12*. После применения данной меры принудительного исполнения гражданин С. погасил задолженность перед ООО «Русфинанс Банк» в размере более 370 тыс. руб.¹

¹ <http://www.fssprus.ru/news/document21078889/>.

Теперь другой пример. В канун Нового года 62 семьи рабочего поселка Вад Нижегородской области получили ключи от новых квартир. Прежнее жилье этих семей было признано аварийным, однако администрация поселка не торопилась предоставить своим жителям новые квартиры. Строительство предназначенного дома велось, но шло оно очень медленно, и вселение все время откладывалось. Для решения сложившейся проблемы люди были вынуждены обратиться в районный суд. Судебный пристав-исполнитель в рамках исполнительного производства вручил главе администрации требование исполнить решение, а также предупредил об уголовной ответственности по ст. 315 УК (Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта). Глава администрации распорядился в кратчайшие сроки закончить внутреннюю отделку квартир и пообещал, что до Нового года все жильцы получат ключи от долгожданного жилья. Так оно и случилось: 27 декабря 2011 г. в торжественной обстановке всем жильцам были вручены ордера на получение долгожданного жилья¹.

Каждый год ФССП ведет примерно более миллиона исполнительных производств по взысканию алиментов. Вот пример успешного взыскания алиментов. В отделе судебных приставов по Железнодорожному району УФССП России по Ульяновской области находился исполнительный лист о взыскании алиментов с гражданина Ш. в пользу дочери 2004 г. рождения. Сначала по вызову судебного пристава-исполнителя должник являлся в Отдел для погашения суммы долга. Но с октября 2010 г. пропал, и полгода найти его не удавалось: ни взыскатель, ни родственники гражданина Ш. не могли назвать его местонахождение. В связи с этим в отношении должника судебным приставом-исполнителем было вынесено постановление о розыске и направлено на исполнение в отдел милиции № 1 Железнодорожного района УВД Ульяновской области.

В ходе розыскных мероприятий сотрудники органов внутренних дел выяснили, что гражданин Ш. проживает в Республике Татарстан. Должник, узнав о том, что находится в розыске, приехал к судебному приставу и оплатил всю имевшуюся задолженность в размере 165 119 руб. Кроме того, указал свое место постоянного жительства.

В настоящее время исполнительный лист в отношении Ш. направлен по территориальности в Республику Татарстан, по фактическому месту жительства должника².

¹ <http://www.fssprus.ru/news/document21078658/>.

² <http://www.fssprus.ru/news/document21078700/>.

Выводы по примерам. Во всех приведенных примерах, несмотря на наличие судебного решения, должник — лицо, обязанное исполнить судебное решение (или иной принудительно исполняемый акт), не исполняет возложенную на него обязанность. Причины этого могут быть самые разные — от нежелания или невозможности исполнить до простой забывчивости. В таких случаях и необходим судебный пристав-исполнитель, который обязывает исполнить судебный акт независимо от того, какие причины в свое оправдание будет приводить должник.

Порядок принудительного исполнения подробно раскрыт далее в учебнике и основан на специальном законе — ФЗИП. В общем этот порядок выглядит следующим образом: кредитор, бывший в судебном процессе истцом, становится взыскателем и предъявляет исполнительный лист судебному приставу-исполнителю, как правило, после того, как предпринятые меры к добровольному исполнению окажутся безуспешными. Судебный пристав-исполнитель предоставляет срок для добровольного исполнения, до 5 дней, а затем начинает принудительное исполнение. Именно приставы ФЗИП и ФЗСП наделили правом наложить арест на имущество должника, объявить его розыск, продать имущество должника для погашения долга, вселить взыскателей в принадлежащие им по закону жилые помещения или, наоборот, выселить должника из помещения, в котором он находится по решению суда более не вправе.

Разумеется, существует масса нюансов и деталей принудительного исполнения, которые отражены в специальных законах, и части из них посвящен данный учебник. Главным является понимание того, что фигура судебного пристава-исполнителя появляется на «правовом горизонте» в тех случаях, когда обязанное лицо, независимо от причин, не исполняет судебный или иной принудительно исполняемый акт. Тем самым судебный пристав-исполнитель приучает граждан к исполнению правовых положений в их повседневной жизни.

Не случайно, что работа коллекторов не может заменить деятельность судебного пристава-исполнителя, поскольку только последние наделены властными полномочиями по принудительному исполнению судебных и иных принудительно исполняемых актов. Коллекторы выступают на основе гражданско-правового договора и не имеют соответствующих полномочий судебных приставов-исполнителей.

Задачи исполнительного производства. В конечном счете необходимость и полезность системы принудительного исполнения для общества и государства отражена в сжатом виде в ст. 2 ФЗИП, согласно которой задачами исполнительного производства являются правильное

и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством РФ случаях — исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также в целях обеспечения исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что задачи исполнительного производства определяются целями судебной деятельности и деятельности органов принудительного исполнения, закрепленными в конечном счете в Конституции РФ. В частности, согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Задачи исполнительного производства взаимосвязаны с задачами гражданского судопроизводства (ст. 2 ГПК) и задачами судопроизводства в арбитражных судах (ст. 2 АПК). Это логично вытекает из положений ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского Суда по правам человека, рассматривающего исполнение судебных актов как составную часть права на справедливое судебное разбирательство. В этом плане неоднократно в нашей доктрине¹ и актах Конституционного Суда РФ отмечалась связь права на судебную защиту и права на исполнение судебного решения.

В частности, в п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» отмечено следующее: «...пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также практика его применения Европейским Судом по правам человека, который в решении от 19 марта 1997 года указал, что право на судебную защиту стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное,

¹ См., например: *Ярков В.В.* Концепция реформы принудительного исполнения в сфере гражданской юрисдикции // *Российский юридический журнал*. 1996. № 2. С. 30, 31; *Исаенкова О.В.* *Демичев А.А.* Исполнение судебных исполнительных документов: проблемы правоприменения и перспективы правотворчества. М., 2005. С. 6; *Малешин Д.Я.* Исполнительное производство (Функции суда). М., 2005. С. 98, 99 и др.