

Вступительное слово

О значимости исполнительного производства вряд ли необходимо особо говорить — без реализации предписаний судебных и иных органов невозможно представить восстановление нарушенных прав и законных интересов, невозможно говорить о законности и правопорядке в государстве. Неслучайно Европейский суд по правам человека, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ признают исполнительное производство частью судопроизводства.

Исполнительное производство имеет богатую, исчисляемую ни одним столетием историю.

В науке существуют различные мнения о зарождении института судебных приставов. Одно из первых упоминаний о приставах содержится в проекте договорной грамоты Новгорода с Любеком и Готским берегом о торговле и суде 1269 г. В те времена пристав представлял собой должностное лицо при судебно-административных органах¹. В XIII–XIV вв. наиболее значимыми функциями приставов были вызов сторон в суд и исполнение судебных решений. Однако приставы привлекались к исполнению в редчайших случаях, так как главной фигурой в исполнительном производстве был взыскатель. Если должник скрывался от приставов, его ждало суровое наказание: «А начнется хорониться от приставов, ино его казнить всим Великим Новым городом» (ст. 34 Новгородской судной грамоты)². В этот пе-

¹ См.: *Захаров В.В.* Будет исполнено. Курск, 2007. С. 41.

² Там же. С. 45.

риод пристав осуществлял и следственные действия по обнаружению и розыску должника и его имущества, мог даже производить арест.

В XV–XVII вв. приставы признавались частью судебного аппарата.

В петровские времена произошла ликвидация приставов при суде. Исполнительное производство трансформировалось в разновидность административной процедуры с ее сосредоточением в руках полиции.

Одной из основных задач судебной реформы 1864 г. было отделение судебной власти от административной. Приставы вновь возвращаются в суды. При этом функции приставов отличаются в зависимости от того, при каком суде они состоят. Но важнейшей задачей остается исполнительное производство.

Недаром современную судебную реформу часто сравнивают с судебной реформой 1864 г., поскольку обе реформы охватили все стороны как собственно судебной деятельности, так и исполнительного производства.

Развитие российского законодательства об исполнительном производстве имеет свою историю, которая приобрела новое звучание в связи с принятием в 1997 г. Федерального закона № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹, ибо в то время уже стало невозможным применять Инструкцию об исполнительном производстве 1985 г.², рассчитанную в основном на социалистическое государство с иными экономическими отношениями в обществе. Уже в то время предлагается новый концептуальный подход к реформированию исполнительного производства путем принятия Исполнительного кодекса, базирующегося на теории самостоятельности исполнительного производства и его разграничении с гражданским и арбитражным процессом.

Революционным шагом в 1997 г. стало создание службы судебных приставов в рамках Министерства юстиции РФ и выведение ее из судов. К тому времени уже действовали арбитражные суды, чьи решения также подлежали принудительному исполнению. Нахождение же приставов в судах общей юрисдикции вызывало сложности в исполнении актов арбитражных судов и иных государственных

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591 (с послед. изм.). Утратил силу.

² Инструкция об исполнительном производстве. Утверждена Приказом Минюста СССР от 15 ноября 1985 г. № 22 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1987. № 11.

ных органов. В связи с этим в 1997 г. принимается два федеральных закона «О судебных приставах»¹ (от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ) и «Об исполнительном производстве» (от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ). В соответствии с названным законодательством судебные приставы-исполнители призваны выполнять основные две функции: исполнение судебных актов, актов иных государственных органов и должностных лиц; поддержание установленного законом общественного порядка в судах. Несколько позже создается Федеральная служба судебных приставов (далее — ФССП).

Для совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов необходимо повысить эффективность деятельности Федеральной службы судебных приставов. В связи с этим Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг.² предусматривает улучшение условий размещения ФССП, совершенствование системы управления и применения новых организационных и информационных технологий.

Планируется интегрировать имеющиеся в структурных подразделениях территориальных органов ФССП разрозненные и устаревшие средства вычислительной техники в единую автоматизированную информационную систему. Скорейшего решения требуют вопросы информатизации Федеральной службы судебных приставов, организации передачи данных между службой и ее территориальными органами, создания централизованных ведомственных информационных ресурсов. Необходимо также создание единой информационной системы судов и ФССП. Это позволит не только ускорить процесс исполнения судебных актов, но и избежать случаев предъявления для принудительного исполнения поддельных исполнительных судебных документов. Эффективное функционирование судебной системы, приведение сторон в состояние, определенное судебным актом, невозможно без обеспечения их исполнения.

К сожалению, в настоящее время не все судебные акты исполняются, о чем свидетельствуют следующие цифры. Так, в целом по стране фактическое исполнение юрисдикционных актов составляет не более

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590 (с послед. изм.).

² Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О Федеральной целевой программе „Развитие судебной системы России“ на 2007–2011 годы» // СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4248 (с послед. изм.).

трети и не более 10% от сумм, предъявляемых к взысканию. По данным ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы, уровень принудительного исполнения судебных актов не превышает 52%. Указанные обстоятельства требуют всестороннего изучения вопроса о реформировании системы исполнения судебных актов с учетом зарубежного опыта организации исполнительного производства, разработки соответствующих законопроектов и иных нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности деятельности государственной системы исполнения судебных актов, в том числе на поиск альтернативных вариантов этой системы.

Нельзя не сказать, что в процессуальной науке давно и успешно изучается опыт зарубежных стран в области исполнительного производства. Кстати, и Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ (далее — ФЗ «Об исполнительном производстве», Закон 2007 г.), вступивший в силу 1 февраля 2008 г., воспринял некоторые положения из опыта других стран². В частности, такая мера, как ограничение выезда должника за рубеж, успешно применялась за рубежом, затем нашла свое апробирование в практике российских приставов, а теперь закреплена и в законе.

Кроме того, к основным новеллам настоящего закона можно отнести следующие.

1. Разграничение компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции в исполнительном производстве.

2. Уточнение сроков оспаривания решений и действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, а также предусмотрение возможности обжалования действий иных должностных лиц службы судебных приставов.

3. Приобретение исполнительским сбором со вступлением в силу нового закона характера обязательного платежа. Поскольку он взывается всегда, и только наличие у должника чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств (непреодолимой силы), которые он

¹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849 (с послед. изм.).

² См., например: *Гладышев С.И.* Исполнительное производство Англии. М., 2002; *Кузнецов Е.Н.* Исполнительное производство Франции. СПб., 2005; *Решетникова И.В.* Исполнительное производство за рубежом // Служба судебных приставов Свердловской области в 2000–2005 годах. Т. II. Ч. I. Екатеринбург, 2005. С. 215–221; *Она же.* Исполнительное производство за рубежом // Настольная книга судебного пристава-исполнителя / Под ред. В.В. Яркова. М., 2000. С. 640–662.

сам и должен доказать судебному приставу-исполнителю, освобождает должника от уплаты исполнительского сбора.

4. Уточнение норм об ответственности кредитной организации за неисполнение судебного акта.

5. Статьи, регулирующие вопросы ведения исполнительного производства в отношении должника, находящегося в какой-либо стадии банкротства.

6. Более подробная регламентация процедуры обращения взыскания на имущество должника, в том числе, при обращении взыскания на заложенное имущество, реализации дебиторской задолженности. Отдельные изменения произошли в определении очередности обращения взыскания на имущество, в частности, недвижимого.

Важное значение приобрели нормы об обращении взыскания на имущественные права, в том числе имущественные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

7. Наделение судебного пристава-исполнителя правом инициировать государственную регистрацию права собственности должника на принадлежащее ему имущество при необходимости обращения на него взыскания. Отсутствие ранее подобной нормы приводило к тому, что должник сколько угодно долго мог не регистрировать переход права собственности на недвижимое имущество и обратить взыскание на него было затруднительно и др.

Принятие и вступление в силу с 1 февраля 2008 г. Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» не останавливает процесс совершенствования исполнительного производства, где предстоит еще очень многое сделать для того, чтобы все судебные акты, акты иных органов и должностных лиц исполнялись. В этом плане крайне важно правильное применение нового ФЗ «Об исполнительном производстве». Комментарий названного закона, подготовленный небольшим коллективом авторов — специалистов в области исполнительного производства, гражданского и арбитражного процессуального права, будет полезен в работе судебных приставов-исполнителей, судей как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов.

П.В. Крашенинников,
Председатель комитета Государственной Думы
по гражданскому, уголовному, арбитражному
и процессуальному законодательству,
доктор юридических наук, Заслуженный юрист РФ

Предисловие

Дорогие читатели!

Исполнительное производство венчает собой процедуру восстановления законности и нарушенных прав по большинству дел. Без исполнения судебные акты, акты других органов и должностных лиц теряют смысл, а нарушенные права и законные интересы остаются не восстановленными. Поэтому можно говорить, что исполнительное производство — это важнейший и заключительный этап пути восстановления нарушенных прав и свобод.

В России исполнение судебных актов, актов других государственных органов и должностных лиц призваны осуществлять судебные приставы-исполнители, именно их деятельность регламентируется Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Однако в сферу исполнительного производства оказываются вовлеченными суды, государственные органы и должностные лица, которые в рамках, определенных законодательством, также принимают участие в той или иной форме в исполнительном производстве. От слаженности работы всех зависит эффективность исполнительного производства.

Сегодня рынок юридической литературы предлагает широкий спектр литературы по исполнительному производству, включая комментарии к новому Федеральному закону «Об исполнительном производстве». И это замечательно, когда есть выбор. Что же характеризует предлагаемый Вашему вниманию «Комментарий к Федеральному закону „Об исполнительном производстве“ и практике его применения»?

Во-первых, с момента принятия нового закона прошло более полугодя, и за этот период начала формироваться новая судебная практика и практика деятельности судебных приставов-исполнителей, прошли в судах, ФССП России научно-консультативные советы, разработаны первые рекомендации по применению нового закона. Все это нашло отражение в содержании комментария и в его названии. Вниманию читателей предлагается комментарий не только закона, но и практики его применения, поэтому судебная практика и практика деятельности ФССП по исполнительному производству сопровождается весь комментарий.

Во-вторых, небольшой авторский коллектив комментария — это люди, не просто знающие исполнительное производство, а долгие годы занимающиеся им. Л.В. Белоусов — Государственный советник юстиции 2 класса, Заслуженный юрист РСФСР с 1993 г. занимается вопросами исполнительного производства, один из немногих специалистов в данной области, который чувствует и понимает исполнительное производство. А.В. Закарлюка около 10 лет является консультантом Управления ФССП России по Свердловской области, преподает исполнительное производство в Уральской государственной юридической академии (УрГЮА). М.А. Куликова — кандидат юридических наук, в течение 8 лет работала в Управлении ФССП России по Свердловской области в качестве консультанта и руководителя группы представительства в судах, в настоящее время судья Свердловского областного суда, доцент УрГЮА, читает курс исполнительного производства. На протяжении всей работы в Управлении ФССП России по Свердловской области А.В. Закарлюка и М.А. Куликова занимались обобщением судебной практики и практики работы судебных приставов-исполнителей, подготавливали ответы на вопросы судебных приставов-исполнителей, участвовали в работе научно-консультативного совета при Управлении ФССП России по Свердловской области и при Арбитражном суде Свердловской области. Е.А. Царегородцева — кандидат юридических наук, преподает исполнительное производство в УрГЮА, участвует в обобщениях судебно-арбитражной практики. И.В. Решетникова — председатель Арбитражного суда Свердловской области, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ. Все авторы много публикуются по вопросам исполнительного производства, арбитражного и гражданского процесса. Несложно заметить, что авторский коллектив охватывает практиков в сфере исполнительного производства,

Предисловие

гражданского и арбитражного процесса, имеющих научную базу знаний, что, наверное, и требуется для комментариев законодательства.

В-третьих, наш комментарий предваряет вводная статья о новациях нового закона об исполнительном производстве, что помогает акцентировать внимание на основных положениях современной реформы исполнительного производства.

Мы очень надеемся, что предлагаемый комментарий окажется полезным в работе как судебных приставов-исполнителей, так и судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Хотелось бы, чтобы комментарий стал востребованным преподавателями и студентами юридических вузов. В комментарии найдут ответы на многие практические вопросы и те, кто волею судеб оказался вовлеченным в исполнительное производство.

От коллектива авторов
И.В. Решетникова,
председатель Арбитражного суда
Свердловской области,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

Вводная статья

1 февраля 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Это второй федеральный закон об исполнительном производстве. Принятие его не случайно.

В 2007 г. действующей системе исполнительного производства РФ исполнилось 10 лет.

21 июля 1997 г. были приняты Федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» (далее — Закон 1997 г. об исполнительном производстве, Закон 1997 г.), положившие начало реформе отечественного исполнительного производства. С 1998 г. функция принудительного исполнения судебных и административных актов в сфере гражданской юрисдикции возложена на образованную при Министерстве юстиции РФ службу судебных приставов, на основе которой в 2004 г. образована Федеральная служба судебных приставов.

Практика применения первого закона обнаружила законодательную недоработку отдельных его институтов, уязвимость ряда его норм, разнообразное толкование их в судебной практике, недостаточную определенность в исполнительном производстве роли судов общей юрисдикции и арбитражных судов, их компетенции.

Ряд положений Закона 1997 г. об исполнительном производстве явился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Исполнительное производство — комплексная отрасль права, включающая нормы гражданского, налогового, бюджетного, административного, гражданского и арбитражного процессуального права и др. Законодательство РФ об исполнительном производстве не исчерпывается ФЗ «Об исполнительном производстве»; оно

включает также соответствующие положения иных федеральных законов.

За обозначенные 10 лет приняты новые федеральные законодательные акты, определяющие особенности исполнительного производства в отдельных сферах правового регулирования, — Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ (1998 г.), Кодекс РФ об административных правонарушениях (2001 г.), Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (2002 г.) и др.; несмотря на это Закон 1997 г. об исполнительном производстве не претерпел существенных изменений.

Зачастую ввиду отсутствия соответствующих положений в федеральном законе порядок исполнительного производства определялся подзаконными нормативными актами.

Богатая судебная практика применения первого закона, к сожалению, не нашла должного системного изучения и обобщения Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным судом РФ. Исключением явилось Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июня 2004 г. № 77 «Обзор практики рассмотрения дел, связанных с исполнением судебными приставами-исполнителями судебных актов арбитражных судов»¹. Правовые позиции Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, выраженные в постановлениях пленумов, судебных актах по конкретным делам и «ответах на вопросы», в ряде случаев противоречили друг другу, вследствие чего практика нижестоящих судов общей юрисдикции и арбитражных судов по одним и тем же вопросам исполнительного производства различалась.

Между тем порядок исполнения судебных актов не может различаться в зависимости от суда, выдавшего исполнительный документ.

В новом законе предпринята попытка снять разногласия, нормативно закрепить положения, выработанные судебной практикой. Так, претерпела изменения норма, регулирующая подведомственность судам и арбитражным судам дел, связанных с оспариванием действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (ст. 128 закона). Вместе с тем законодатель, не соглашаясь в ряде случаев с

¹ Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

практикой судов общей юрисдикции и арбитражных судов, предпринял попытку иначе урегулировать некоторые вопросы. Так, ст. 85 закона предусматривает, что стоимость объекта оценки, указанная оценщиком в отчете, может быть оспорена в суде сторонами исполнительного производства не позднее десяти дней со дня их извещения о произведенной оценке, в то время как в период действия Закона на 1997 г. об исполнительном производстве в судебной практике на уровне Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации была высказана диаметрально противоположная позиция.

Необходимость принятия нового федерального законодательного акта об исполнительном производстве сомнений не вызывала. В последние годы идет разработка проекта Исполнительного кодекса РФ.

В основу ФЗ «О исполнительном производстве» положен одноименный Закон 1997 г., структура положений и наименование многих глав и статей которого сохранены. Новый закон не изменил существо системы принудительного исполнения судебных и административных актов. В части основных взысканий — денежных — акцент по-прежнему сделан на классическую для отечественного исполнительного производства меру принудительного исполнения — обращение взыскания на имущество должника. Успешно применяемые за рубежом «косвенные» меры принудительного исполнения, о целесообразности введения которых высказывались мнения в отечественной науке¹, в Законе 2007 г. не нашли отражения². Очевидно, это надлежит сделать в будущем.

¹ Под «косвенными» мерами принудительного исполнения принято понимать меры, непосредственно направленные не на исполнение судебного, иного акта (например, обращение взыскания на имущество должника), а на личность должника, т.е. имеющие целью побудить должника к исполнению (например, приостановление действия лицензии на право осуществления отдельных видов деятельности, временное изъятие прав управления автотранспортом, внесение должника в «долговой реестр» и пр.). О «косвенных» мерах принудительного исполнения в исполнительном производстве см., например: *Васьковский Е.В.* Учебник гражданского процесса. М., 1917. С. 462; *Он же.* Учебник гражданского процесса. Краснодар, 2003. С. 462; *Решетникова И.В.* Исполнительное производство за рубежом // *Право и экономика.* 2001. № 3. С. 38—43; *Кузнецов Е.Н.* Указ. соч. С. 119, 127.

² Исключение составляет временное ограничение на выезд должника за рубеж (ст. 67).

Закон 2007 г. содержит много новелл как теоретического, так и практического характера.

1. Нормативно закреплены цели, задачи и принципы исполнительного производства в России (ст. 2, 4).

2. Введены ранее неизвестные исполнительному праву институты — сроки и извещения в исполнительном производстве (гл. 3, 4), отказ в возбуждении исполнительного производства (ст. 31), исполнительные действия (ст. 64–67), порядок проведения торгов в рамках исполнительного производства (гл. 9), административный порядок обжалования действий и решений судебных приставов (ст. 122–127).

3. Детально урегулированы деятельность судебного пристава-исполнителя и порядок совершения отдельных исполнительных действий.

4. Определены судебные функции в исполнительном производстве; четко разграничена компетенция судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросам исполнительного производства.

5. Предусмотрены особенности исполнительного производства, следующие из других федеральных законодательных актов.

В новом законе учтены правовые позиции Конституционного Суда РФ, практика применения законодательства РФ об исполнительном производстве судами общей юрисдикции, арбитражными судами и службой судебных приставов, сложившаяся в 1998–2007 гг.

В целях приведения положений ряда законодательных актов в соответствие с ФЗ «Об исполнительном производстве» одновременно внесены изменения в ряд федеральных законодательных актов — Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и др.¹

Думается, указанные нововведения в законодательстве РФ делают исполнительное производство «прозрачным» и бесспорным по существу, максимально сузят усмотрение правоприменителя.

¹ См.: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4845.

Идеальных законов не бывает. Не явился исключением из этого правила и новый ФЗ «Об исполнительном производстве». Отдельные его положения вызвали вопросы у судей и судебных приставов еще на стадии вступления его в силу¹.

Авторы данного комментария, на протяжении многих лет занимавшиеся теоретическими и прикладными проблемами гражданского судопроизводства и исполнительного производства, предлагают свое видение применения положений нового закона. При этом, безусловно, многие положения закона будут истолкованы и переосмыслены в правоприменительной деятельности судебных приставов и судов с учетом конкретных обстоятельств, возникающих при исполнении исполнительных документов.

При подготовке комментария использованы судебная практика и практика службы судебных приставов, рекомендации научно-консультативных советов при судах и службе судебных приставов по вопросам исполнительного производства.

А.В. Закарлюка,
консультант Управления ФССП России
по Свердловской области,
старший преподаватель УрГЮА,

М.А. Куликова,
судья Свердловского областного суда,
кандидат юридических наук, доцент УрГЮА

¹ См., например: Рекомендации Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Свердловской области по вопросам исполнительного производства от 23 мая 2008 г. // Интернет-сайт Арбитражного суда Свердловской области: <<http://www.ekaterinburg.arbitr.ru>>.