

Уважаемые читатели!

Сегодня рынок юридической литературы предлагает широкий спектр литературы по исполнительному производству, включая комментарии к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹. И это замечательно, когда есть выбор. Что отличает предлагаемый вашему вниманию «Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве»?»

Прежде всего настоящий Комментарий выходит в год 10-летия применения Закона об исполнительном производстве. За этот период в действующий Закон внесено много изменений, порой кардинально меняющих правоприменительные подходы, это требует осмысления нововведений, соотнесения с ними как правоприменительной практики ФССП, так и судебной практики.

С августа 2014 г., после объединения Высшего Арбитражного Суда РФ с Верховным Судом РФ, все суды действуют под эгидой единого ВС РФ, который в 2015 г. принял большое и крайне важное постановление², разъясняющее многие положения исполнительного производства. Следовательно, и правоприменительная практика по некоторым вопросам не сложилась окончательно.

Обсуждение вопросов, связанных с применением Уголовно-исполнительного кодекса РФ вместо действующего Закона об исполнительном производстве, лишь усиливает потребность в научном анализе ныне действующего законодательства и практики его применения.

Законодательство об исполнительном производстве за относительно небольшой отрезок времени сделало гигантский шаг в своем развитии, перейдя от Инструкции по исполнительному производству 1985 г. к первому Закону об исполнительном производстве 1997 г., а затем и к Федеральному закону 2007 г. Кодификация законодательства является одной из форм его систематизации, предполагает наличие как большого количества законодательных актов, которые невозможно применять без их систематизации, так и серьезной научной концепции. Современный Закон об исполнительном производстве существенно отличается от первого Закона 1997 г., но в нем по-прежнему содержится немало норм инструктивного характера и можно говорить о некоторой непроработанности отдельных вопросов с научной точки зрения. Однако это не снижает в целом высокой оценки действующего Закона об исполнительном производстве.

¹ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

² Речь идет о Постановлении Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50.

Небольшой авторский коллектив Комментария – это люди, не просто знающие исполнительное производство, но долгие годы занимающиеся им: А.В. Закарлюка, ныне адвокат и старший преподаватель УрГЮУ, преподает исполнительное производство, он более 10 лет являлся консультантом Управления ФССП России по Свердловской области; М.А. Куликова – кандидат юридических наук, около 10 лет работала в Управлении ФССП России по Свердловской области в качестве консультанта и руководителя группы представительства в судах, в настоящее время – судья Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, доцент УрГЮУ, читает курс исполнительного производства; Е.А. Царгородцева – кандидат юридических наук, доцент, преподает исполнительное производство в УрГЮУ; автор этих строк – доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа, специализируется на рассмотрении дел по оспариванию действий судебных приставов-исполнителей.

На протяжении всей своей профессиональной деятельности авторы настоящего Комментария занимаются обобщением судебной практики и практики работы судебных приставов-исполнителей, участвуют в работе научно-консультативных советов при Арбитражном суде Свердловской области и Арбитражном суде Уральского округа. Все они имеют много публикаций по вопросам исполнительного производства, арбитражного и гражданского процесса. Несложно заметить, что авторский коллектив включает практиков в сфере исполнительного производства, гражданского и арбитражного процесса и в то же время людей, имеющих научную базу соответствующих знаний, что, наверное, и требуется для комментирования законодательства.

Практическая направленность Комментария также является его отличительной чертой. Авторы анализируют как судебную практику, так и практическую деятельность ФССП по принудительному исполнению, действующие ведомственные нормативные акты.

Мы очень надеемся, что предлагаемый Комментарий окажется полезным в работе как судебным приставам-исполнителям, так и судьям судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Хотелось бы, чтобы он был востребован юристами, участвующими в исполнительном производстве в качестве представителей сторон, а также преподавателями и студентами юридических вузов. В Комментарий найдут ответы на многие практические вопросы и те, кто волей судеб оказался вовлеченным в исполнительное производство.

И.В. Решетникова,
ответственный редактор издания

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Принят
Государственной Думой
14 сентября 2007 г.

Одобен
Советом Федерации
19 сентября 2007 г.

В ред. федеральных законов от 13.05.2008 № 66-ФЗ,
от 30.12.2008 № 306-ФЗ, от 03.06.2009 № 106-ФЗ, от 19.07.2009 № 205-ФЗ,
от 27.09.2009 № 225-ФЗ, от 27.09.2009 № 226-ФЗ, от 17.12.2009 № 325-ФЗ,
от 27.07.2010 № 213-ФЗ, от 07.02.2011 № 8-ФЗ, от 21.04.2011 № 71-ФЗ,
от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 11.07.2011 № 196-ФЗ, от 18.07.2011 № 225-ФЗ,
от 18.07.2011 № 226-ФЗ, от 21.11.2011 № 327-ФЗ, от 28.11.2011 № 336-ФЗ,
от 30.11.2011 № 363-ФЗ, от 03.12.2011 № 383-ФЗ, от 03.12.2011 № 389-ФЗ,
от 06.12.2011 № 401-ФЗ, от 06.12.2011 № 405-ФЗ, от 06.12.2011 № 410-ФЗ,
от 07.12.2011 № 415-ФЗ, от 28.07.2012 № 133-ФЗ, от 28.07.2012 № 144-ФЗ,
от 05.04.2013 № 33-ФЗ, от 05.04.2013 № 49-ФЗ, от 23.07.2013 № 206-ФЗ,
от 21.12.2013 № 358-ФЗ, от 21.12.2013 № 379-ФЗ, от 28.12.2013 № 383-ФЗ,
от 28.12.2013 № 441-ФЗ, от 12.03.2014 № 34-ФЗ, от 05.05.2014 № 126-ФЗ,
от 21.07.2014 № 216-ФЗ, от 14.10.2014 № 307-ФЗ, от 22.10.2014 № 315-ФЗ,
от 22.12.2014 № 432-ФЗ, от 08.03.2015 № 23-ФЗ, от 08.03.2015 № 40-ФЗ,
от 08.03.2015 № 41-ФЗ, от 08.03.2015 № 57-ФЗ, от 06.04.2015 № 82-ФЗ,
от 29.06.2015 № 154-ФЗ, от 29.06.2015 № 186-ФЗ, от 29.06.2015 № 210-ФЗ,
от 28.11.2015 № 340-ФЗ, от 29.12.2015 № 391-ФЗ, от 29.12.2015 № 393-ФЗ,
от 30.12.2015 № 425-ФЗ, от 30.12.2015 № 444-ФЗ, от 09.03.2016 № 66-ФЗ,
от 30.03.2016 № 80-ФЗ, от 01.05.2016 № 135-ФЗ, от 03.07.2016 № 274-ФЗ,
от 03.07.2016 № 326-ФЗ, от 03.07.2016 № 360-ФЗ, от 28.12.2016 № 492-ФЗ,
от 28.05.2017 № 101-ФЗ, от 18.07.2017 № 176-ФЗ, от 26.07.2017 № 190-ФЗ,
от 14.11.2017 № 321-ФЗ, от 05.12.2017 № 382-ФЗ,
с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ
от 10.03.2016 № 7-П

Глава 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на иностранные государства, физических лиц (далее также – граждане), юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (далее также – организации) обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

2. Условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации.

3. Условия и порядок исполнения отдельных судебных актов, актов других органов и должностных лиц могут устанавливаться иными федеральными законами.

1. Традиционно первая статья комментируемого Закона определяет предмет регулирования этого Закона. В ч. 1 настоящей статьи раскрыт предмет правового регулирования практически так же, как и в первом Законе об исполнительном производстве 1997 г. Как известно, предметом правового регулирования выступает определенная группа правоотношений. Применительно к рассматриваемому Закону такой группой правоотношений являются отношения, складывающиеся в связи с осуществлением судебными приставами-исполнителями принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым предоставлено право возлагать на различных субъектов обязанности по передаче другим лицам либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Соответственно можно выделить структурные элементы правоотношений по принудительному исполнению, которые определяют как их сущность, так и *специфику предмета правового регулирования Закона об исполнительном производстве*.

Субъектный состав. Поскольку в Российской Федерации принудительное исполнение осуществляется судебными приставами ФССП, постольку обязательным субъектом выступает судебный пристав-исполнитель, в чьем производстве находится соответствующее исполнительное производство. Факультативно, в силу предписания Закона об исполнительном производстве, таким субъектом может быть также старший или главный судебный пристав. К примеру, при передаче исполнительного производства в подразделение судебных приставов одного территориального органа ФССП постановление о такой передаче утверждается старшим судебным приставом или его заместителем, в подчинении которого находится судебный пристав-исполнитель. Главным судебным приставом субъекта РФ или его заместителем подписывается постановление о передаче исполнительного производства в подразделение судебных приставов другого территориального органа ФССП (ч. 7.1 ст. 33 комментируемого Закона). Закон о судебных приставах регламентирует требования, предъявляемые к судебному приставу, порядок его назначения, объем полномочий и иные вопросы, относящиеся к правовому статусу судебного пристава, в том числе судебного пристава-исполнителя.

Помимо лиц, уполномоченных российским законодательством осуществлять принудительное исполнение, к субъектам относятся иные лица (см. подробнее комментарии к гл. 6 настоящего Закона). По терминологии комментируемой статьи, это иностранные государства, граждане, юридические лица, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (далее также – организации).

Объекты исполнения – это две большие группы актов правоприменения:

- **судебные акты.** Закон имеет в виду судебные акты всех федеральных судов – как общей юрисдикции, так и арбитражных судов, а также судебные акты мировых судей. Не подлежат принудительному исполнению судебные акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Стоит отметить, что Закон об исполнительном производстве избрал общий термин «судебные акты» для обозначения всех видов судебных актов (судебных приказов, решений, постановлений и определений), что соответствует ч. 1 ст. 15 АПК и ч. 1 ст. 16 КАС (в КАС отсутствует термин «судебный приказ»). В ч. 1 ст. 13 ГПК таким общим термином стал термин «судебные постановления», обозначающий судебные приказ, решение, определение и постановление. Указанные суды выносят большое количество судебных актов, однако принудительному исполнению подлежат не все,

а только те, которыми предусмотрены обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий. Именно на такие судебные акты суды выдают исполнительные листы, судебные приказы, подлежащие принудительному исполнению. Иные виды судебных актов не подлежат принудительному исполнению, по ним не выдаются исполнительные листы: к примеру, решение суда о признании сделки недействительной без применения последствий недействительности сделки, о признании общего собрания акционеров недействительным и иные решения о признании. Помимо окончательных судебных актов принудительному исполнению подлежат и некоторые промежуточные: к примеру, определение об обеспечении иска, определение о приостановлении исполнения судебного акта и пр. Приговоры суда также могут быть принудительно исполнены в части имущественных взысканий. Особо следует сказать, что решения третейских судов подлежат принудительному исполнению при наличии определения суда о выдаче исполнительного листа на такое решение (ст. 240 АПК; ст. 427 ГПК и пр.);

- *акты других органов и должностных лиц* при условии, что они обладают полномочиями, установленными федеральным законом, по возложению на иностранные государства, граждан, юридических лиц, Российскую Федерацию, ее субъекты, муниципальные образования, организации обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий. К примеру, это постановления ФНС, ГИБДД, Пенсионного фонда, исполнительные надписи нотариусов и др. Полномочия перечисленных органов и должностных лиц должны быть установлены законодательно.

Важно, чтобы все указанные объекты принудительного исполнения содержательно включали в себя возложение одной из трех обязанностей:

- по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества;
- по совершению в пользу граждан, организаций определенных действий;
- по воздержанию от совершения определенных действий.

Содержание правоотношений по принудительному исполнению складывается из понимания принудительного исполнения. Принудительное исполнение можно определить как исполнение органом

принудительного исполнения предусмотренных федеральным законодательством судебных актов и актов других органов и должностных лиц в случае отсутствия их добровольного исполнения. Добровольное исполнение может иметь место в двух случаях. Во-первых, когда должник исполняет судебный акт или акт другого органа или должностного лица до возбуждения исполнительного производства. Это идеальный вариант для правового государства и свидетельствует как о законопослушности граждан и организаций, так и об уважении к судебным актам и актам иных органов и должностных лиц. Во-вторых, добровольное исполнение имеет место тогда, когда после возбуждения исполнительного производства и установления судебным приставом-исполнителем срока на добровольное исполнение должник добровольно исполняет свою обязанность в установленный срок.

Нередко в судебной практике встречаются дела, когда должник полагает, что с него незаконно взыскивается исполнительский сбор, ибо он исполнил свои обязанности добровольно (т.е. без ареста его имущества, реализации имущества и прочих действий принудительного характера), но за рамками установленного судебным приставом-исполнителем срока для добровольного исполнения. Судебная практика занимает последовательную позицию, согласно которой в данном случае добровольного исполнения нет¹.

Закон об исполнительном производстве регулирует исключительно принудительное исполнение и действия судебного пристава-исполнителя по осуществлению исполнительного производства. Остальные вопросы регулируются только в целях обеспечения надлежащего принудительного исполнения. К примеру, в настоящем Законе предусматривается порядок определения срока для добровольного исполнения при возбуждении исполнительного производства (ч. 11 ст. 30) и пр.

Как отмечено в комментируемой части настоящей статьи, закон определяет условия и порядок принудительного исполнения, иными словами, регулирует всю процедуру принудительного исполнительного производства: как условия, при которых возможно совершение тех или иных действий, так и порядок (процедуру) их совершения. К примеру,

¹ Согласно абз. 3 п. 75 Постановления Пленума ВС РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «должник не может быть освобожден от уплаты исполнительского сбора, даже если требования исполнительного документа были в полном объеме исполнены им сразу после истечения срока для добровольного исполнения, однако такие действия должника с учетом объективных причин задержки исполнения могут учитываться судом при разрешении требований должника об уменьшении размера исполнительского сбора, но не более чем на одну четверть».

законодательно определяются условия возбуждения исполнительного производства и порядок совершения данного действия (ст. 30 комментируемого Закона) или условия взыскания исполнительского сбора и процедура совершения необходимых для этого действий (гл. 15 комментируемого Закона) и т.д.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает исключение из общего правила: условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ устанавливаются бюджетным законодательством РФ. Прежде чем в БК были внесены соответствующие изменения, Конституционный Суд РФ в своем постановлении отметил, что существует право федерального законодателя на установление порядка исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающего определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Вместе с тем предусмотрены особенности исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета. Законодатель обязан обеспечить взыскателю реализацию в полном объеме его конституционных прав на судебную защиту и на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Следовательно, взыскателю должны быть гарантированы действительная возможность получить то, что ему причитается по судебному решению, в разумный срок, а также эффективный, а не формальный судебный контроль за исполнением судебного решения уполномоченными органами, предполагающий, в частности, обеспечение заинтересованным лицам права на обжалование тех решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, которые приводят к затягиванию исполнения судебного решения или к его неисполнению¹.

¹ Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами

В настоящее время БК регламентирует условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с правилами, установленными в гл. 24 БК, на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ). Исполнение судебных актов осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. При исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись.

Бюджетный кодекс регулирует порядок исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального (местного) бюджета (бюджета субъекта РФ) по денежным обязательствам федеральных (муниципальных) казенных учреждений и казенных учреждений субъектов РФ (ст. 242.3 – 242.5). Решение налогового органа о взыскании налога, сбора, страхового взноса, пеней и штрафов, предусматривающее обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, направляется налоговым органом в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов казенного учреждения (далее – должник), по месту открытия должнику как получателю средств соответствующего бюджета лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов соответствующего бюджета (ст. 242.6 БК).

На основании положений БК ФССП были приняты Методические рекомендации по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы (Приказ ФССП от 15 мая 2009 г. № 195), которые определяют порядок действий судебных приставов-исполнителей при принятии к исполнению исполнительных документов судебных органов, предусматривающих обращение взыскания по искам к казне РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также о взыскании денежных средств с бюджетных учреждений всех уровней.

3. В ч. 3 комментируемой статьи предусмотрена возможность определения условий и порядка исполнения отдельных судебных актов, актов других органов и должностных лиц иными федеральными зако-

нами. Практически приведенный выше порядок исполнения судебных актов (решений и судебных приказов), установленный БК (ч. 2 комментируемой статьи), является одним из таких примеров.

Статья 2. Задачи исполнительного производства

Задачами исполнительного производства являются правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации 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.

1. Комментируемая статья по содержанию шире названия, поскольку определяет не только задачи, но и цели исполнительного производства. По меткой терминологии, предложенной Г.А. Жилиным¹, эта статья определяет целевые установки исполнительного производства.

Целями исполнительного производства являются защита нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения обязательств по международным договорам РФ. Указанные цели фактически обозначают предназначение законодательства об исполнительном производстве и деятельности судебных приставов-исполнителей.

После присоединения Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г. законодателем была сформулирована новая цель исполнительного производства — обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Хотя комментируемый Закон и указывает, что целью исполнительного производства является защита уже нарушенных прав (видимо, речь идет о правах взыскателя), очевидно, что такой целью является не только восстановление прав взыскателя, но и недопущение нарушения прав должника, а также других участников исполнительного производства.

¹ См.: Жилин Г.А. Цели гражданского судопроизводства и их реализация в суде первой инстанции. М., 2000. С. 8. Термин «целевые установки» использовался в несколько ином значении и в более ранней работе И.М. Зайцева. См.: Зайцев И.М. Целевые установки гражданского судопроизводства // Проблемы реформы гражданского процессуального права и практики его применения. Свердловск, 1990. С. 13.

Так, по одному из дел действия судебного пристава-исполнителя по уничтожению арестованного имущества, непригодного для реализации, что было подтверждено заключением санитарно-эпидемиологической службы, были признаны судом выходящими за пределы компетенции судебного пристава-исполнителя. Нормами законодательства об исполнительном производстве не предусмотрено право судебного пристава-исполнителя на совершение каких-либо действий с имуществом должника, не связанных с обеспечением исполнения исполнительного документа. Предписание на уничтожение имущества должника в исполнительных документах не содержится. Учитывая изложенные обстоятельства, суд признал действия судебного пристава-исполнителя по уничтожению арестованного имущества незаконными¹.

2. Аналогичные цели сформулированы в ст. 2 ГПК² и ст. 2 АПК³ как цели отправления правосудия по делам, подведомственным судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Однако, даже не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, является ли исполнительное производство завершающей стадией процесса или это самостоятельная отрасль права, очевидно, что при отправлении правосудия и при исполнении судебного акта или иных исполнительных документов защита нарушенных прав осуществляется путем решения различных задач.

Задачами исполнительного производства, с помощью которых достигается цель исполнительного производства, являются:

- правильное исполнение судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством;
- своевременное исполнение судебных и иных актов, предусмотренных действующим законодательством.

Правильным исполнением судебных и иных актов является исполнение указанных актов в строгом соответствии с требованиями законодательства об исполнительном производстве и в точном соответствии с их содержанием. Выполнение данной задачи может быть затруднено в случае неясности требований, например, резолютивной части судебного решения, в связи с чем законодатель предусматривает не только разъяснение судебного решения, но и разъяснение исполнительного документа, способа и порядка их исполнения (ст. 433 ГПК; ст. 32 комментируемого Закона).

¹ Постановление ФАС Московского округа от 19 мая 1999 г. по делу № КА-А40/1367-99 // СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532 (с послед. изм.).

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012 (с послед. изм.).