

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

В. С. Мизинова

МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В статье автор анализирует перечень мер принудительного исполнения, приведенный к ФЗ «Об исполнительном производстве», систематизируя их по различным признакам. Автор рассматривает проблему объема прав судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительного производства, характеризуя правовые проблемы, связанные с применением мер, не предусмотренных законодательством.

Ключевые слова: исполнительное производство, исполнительные действия, виды мер принудительного исполнения, применение мер принудительного исполнения.

Mizinova V. S.

ENFORCEMENT MEASURES. GENERAL CHARACTERISTICS

The author analyzes the list of enforcement measures contained in the Federal Law «On Enforcement Proceedings», classifying them on various grounds. The author considers the problem of the scope of bailiffs' rights in the framework of enforcement proceedings describing the legal problems associated with the use of measures that are not stipulated by law.

Keywords: enforcement proceedings, enforcement actions, types of enforcement measures, application of enforcement measures.

Особенностью правового статуса органов принудительного исполнения, в частности судебных приставов-исполнителей, является то, что на них возложена обязанность по применению мер принудительного исполнения в отношении должника.

Применение мер принудительного исполнения — основная обязанность судебных приставов-исполнителей. Она направлена на наиболее быстрое и правильное исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе. Применение мер принудительного исполнения для достижения целей и задач исполнительного производства является одной из гарантий восстановления и защиты прав граждан и организаций в ходе исполнительного производства.¹ В связи с этим анализ мер принудительного исполнения представляет значительную теоретическую и практическую ценность.

Мизинова Василиса Сергеевна — соискатель, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; vasilisa19@rambler.ru

Mizinova V. S. — doctoral candidate, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; vasilisa19@rambler.ru

¹ *Валеев Д.* Процессуальные гарантии в исполнительном производстве // СПС «Консультант-Плюс».

Исполнительное действие — более широкое понятие, чем меры принудительного исполнения, поскольку не только охватывает меры принудительного исполнения как таковые, но и включает в себя и подготовительные действия по исполнительному производству. Основное отличие мер принудительного исполнения от исполнительных действий заключается в том, что они позволяют восстановить нарушенные права взыскателя с использованием принуждения и помимо воли должника.²

Впервые содержание понятия мер принудительного исполнения раскрыто в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — ФЗ «Об исполнительном производстве»).³ В соответствии со ст. 68 названного Закона мерами принудительного исполнения являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения от должника имущества (в том числе денежных средств), подлежащего взысканию по исполнительному документу. По сравнению с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴ (далее — Закон № 119-ФЗ) перечень мер принудительного исполнения значительно расширен: от пяти мер, предусмотренных Законом № 119-ФЗ, до 11, перечисленных в ФЗ «Об исполнительном производстве».

Меры принудительного исполнения условно можно разделить на группы по следующим признакам:

1. *Конечная цель или результат меры принудительного исполнения.* В соответствии с этим признаком можно подразделить меры принудительного исполнения на меры по принудительному исполнению денежных (имущественных) требований и принудительному исполнению иных (неимущественных) требований.

2. *Временной признак.* К этой категории относятся меры по ограничению выезда из Российской Федерации и наложению ареста на имущество должника. При применении таких мер взыскатель вправе требовать от судебного пристава-исполнителя совершения действий по ограничению выезда и наложению ареста на имущество должника уже при вынесении постановления о возбуждении исполнительного производства.

3. *Признак целевой направленности мер принудительного исполнения.* Если меры принудительного исполнения направлены непосредственно на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, то они могут быть отнесены к категории прямых мер. И, наоборот, в случае, если меры направлены на побуждение должника совершить те или иные действия, через которые опосредованно будут исполнены требования, содержащиеся в исполнительном документе, следует говорить о косвенных мерах. Так, к категории мер, направленных непосредственно на исполнение требований, содержащихся в исполнительном документе, можно отнести обращение взыскания на имущество или взыскание денежной суммы. К косвенным мерам можно, в свою очередь, отнести меры принудительного исполнения, направленные на личность должника (например, вынесение судебным приставом-исполнителем постановления об ограничении права выезда должника из Российской Федерации).

² Свирин Ю. А. Исполнительное производство и трансгрессия исполнительного права // Там же.

³ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁴ Там же.

Некоторые авторы⁵ относят к мерам принудительного исполнения и розыск должника, его имущества или ребенка. С этим утверждением согласиться нельзя, поскольку субъектом розыска должника или ребенка в силу прямого указания закона являются органы внутренних дел, а не судебные приставы-исполнители. Кроме того, розыск должника можно отнести к исполнительным действиям, направленным на подготовку к мерам принудительного исполнения.

Перечень, предусмотренный ст. 68 ФЗ «Об исполнительном производстве», не является исчерпывающим, поскольку п. 11 ч. 3 ст. 68 Закона содержит указание на возможность применения иных действий в качестве мер принудительного исполнения. Это означает, что норма, посвященная мерам принудительного исполнения, носит отсылочный характер, не может применяться сама по себе и не позволяет судебному приставу-исполнителю применять меры принудительного исполнения по своему усмотрению, если их принятие не обусловлено законами или исполнительным документом.

Указанное ограничение является очень важным, так как меры принудительного исполнения призваны ограничивать права и свободы граждан, поэтому при применении мер, перечисленных в ст. 68 ФЗ «Об исполнительном производстве» № 229-ФЗ), необходимо исходить из конституционно-правового положения о приоритете прав и свобод человека и недопустимости их ущемления. Выбор меры принудительного исполнения осуществляется судебным приставом-исполнителем и зависит от следующих основных факторов: мера принудительного исполнения должна соответствовать требованиям исполнительного документа, быть наиболее приемлемой для своевременного и полного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, гарантировать права и законные интересы участников исполнительного производства и соответствовать закону.⁶

В связи с тем что перечень, установленный подп. 11 п. 3 ст. 68 ФЗ «Об исполнительном производстве», является открытым, зачастую это приводит к нарушению прав и свобод граждан. Прежде всего это связано с применением таких мер принудительного исполнения, которые не содержатся в федеральном законодательстве об исполнительном производстве, например запрет на совершение определенных действий должником. Данное действие судебного пристава-исполнителя оформляется постановлением, в котором судебный пристав устанавливает третьему лицу (уполномоченному органу) или непосредственно должнику запрет на реализацию имущества или имущественных прав.

Подобный подход является нарушением прав и законных интересов должников, поскольку запрет совершения каких-либо действий возможен только в случае вынесения судебного акта с соответствующим содержанием, а не по личному решению судебного пристава-исполнителя. Это утверждение вытекает из содержания закона, ведь ни ФЗ «Об исполнительном производстве», ни иные федеральные законы не содержат такого полномочия судебного пристава-исполнителя, как вынесение

⁵ См., напр.: Деготь Е. А., Деготь Б. Е. Исполнительный процесс. Науч.-практ. пособие. М., 2006. С. 139.

⁶ Грицуй О. В. К вопросу о мерах принудительного исполнения в исполнительном производстве // Арбитражный и гражданский процесс. М., 2006. С. 45.

постановления о запрете совершения каких-либо действий в качестве самостоятельного процессуального документа или отдельного процессуального действия.

ФЗ «Об исполнительном производстве» не предусматривает в качестве отдельной меры принудительного исполнения право судебного пристава-исполнителя запретить должнику распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Это объясняется тем, что запрет распоряжаться имуществом является составной частью процедуры наложения ареста, и какого-либо дополнительного процессуального оформления в данном случае не требуется, а действия судебного пристава-исполнителя по запрету распоряжаться имуществом являются ошибочными и не могут быть признаны законными.

Кроме того, вынесение постановления о запрете распоряжаться имуществом влечет за собой нарушение не только процессуальных, но и материальных прав должника.

Так, в соответствии с положениями ст. 209 Гражданского кодекса РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Ограничение прав собственника возможно лишь в исключительных случаях в порядке, установленном законом.

С учетом того обстоятельства, что наложение запрета на осуществление регистрационных действий в отношении имущества должника означает ограничение прав собственника имущества на отчуждение указанного имущества, такой запрет может применяться исключительно в случаях, предусмотренных законодательством. В противном случае права должника как лица, участвующего в исполнительном производстве, подлежат защите.

К условиям применения мер принудительного исполнения закон относит два обстоятельства: наличие исполнительного производства и истечение срока для добровольного исполнения, если он установлен законом. Эти признаки на практике зачастую создают значительные ограничения для осуществления взыскателями права на защиту. Так, с одной стороны, применение мер принудительного исполнения только после истечения срока для добровольного исполнения решения суда создает возможность для злоупотреблений недобросовестным должникам. С другой стороны, наличие указанных ограничений позволяет избежать злоупотреблений и со стороны недобросовестных взыскателей или судебных приставов-исполнителей. В связи с этим считаем, что разумное сочетание указанных условий применения мер принудительного исполнения, в конечном счете, будет способствовать эффективности законодательства об исполнительном производстве и недопущению злоупотреблений со стороны субъектов исполнительного правоотношения.

По сравнению с Законом «Об исполнительном производстве» 1997 г. в ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г. перечень мер принудительного исполнения значительно расширен. Этот шаг предпринят законодателем для увеличения количества инструментов влияния на должника в целях исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. Данный перечень, на наш взгляд, должен только расширяться. В настоящее время в науке активно разрабатываются и предлагаются новые меры принудительного исполнения, которые не содержатся в законодательстве об исполнительном производстве, но тем не менее заслуживают пристального внимания. Например, В. Куликов предлагает дополнить ФЗ «Об исполнительном производстве» такими мерами принудительного исполнения, как приостановление

действия лицензии и иных разрешений на право осуществления определенных видов деятельности,⁷ арест страховых полисов.⁸

Изменение перечня мер принудительного исполнения в сторону увеличения представляется возможным и необходимым еще и потому, что закон как нормативно-правовой акт не всегда может быть оперативно изменен в целях его соответствия общественным и экономическим потребностям. Следовательно, при наличии открытого перечня мер принудительного исполнения или при включении в него максимально возможного количества таких мер защита прав и законных интересов взыскателей будет осуществляться наиболее полно.

Обычно предполагается, что лица, участвующие в исполнительном производстве, добросовестно пользуются правами. Однако для того, чтобы уклониться от исполнения решения суда или затянуть его исполнение, должники зачастую злоупотребляют своими правами. В связи с этим было бы целесообразно предусмотреть в ФЗ «Об исполнительном производстве» правило, согласно которому, если имеются доказательства, очевидно свидетельствующие о наличии у должника достаточного ликвидного имущества, на которое можно обратить взыскание, а также при наличии оснований, свидетельствующих о злоупотреблении правом со стороны должника, судебный пристав-исполнитель или суд вправе отступить от начал равноправия в сторону оперативности, эффективности и правильности исполнения решения суда путем, например, применения мер принудительного исполнения одновременно с возбуждением исполнительного производства или отказа в приостановлении исполнительного производства в случае, если это приведет к необоснованному затягиванию процедуры исполнения. Например, Пленум ВАС РФ в Постановлении от 23 июля 2009 г. № 57 «О некоторых процессуальных вопросах практики рассмотрения дел, связанных с неисполнением либо ненадлежащим исполнением договорных обязательств»⁹ в аналогичной ситуации необоснованного затягивания судебного процесса (исполнения решения суда) пояснил, что «возбуждение самостоятельного производства по иску об оспаривании договора само по себе не означает невозможности рассмотрения дела о взыскании по договору, в силу чего не должно влечь приостановление производства по делу».

Кроме того, в случае, если суд в процессе обжалования действий судебного пристава-исполнителя установит наличие признаков злоупотребления правом, то в защите стороне исполнительного производства будет отказано, а действия судебного пристава-исполнителя будут признаны законными и обоснованными.

При этом необходимо помнить и о возможности злоупотребления правом со стороны взыскателя. Для предотвращения злоупотребления со стороны взыскателей должен использоваться весь спектр ответственности, предусмотренный ФЗ «Об исполнительном производстве». В качестве правового средства, ограничивающего возможности злоупотребления взыскателей, можно назвать положения Закона, которые допускают окончание исполнительного производства, если взыскатель своими действиями препятствует исполнению исполнительного документа (подп. б п. 1 ст. 46 указанного Закона).

⁷ Куликов В. Права под арестом // Российская газета. 2010. 4 марта.

⁸ Куликов В. КАСКОдеры // Там же. 4 авг.

⁹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 9.

Действующее отечественное законодательство не содержит легального определения косвенных мер принудительного исполнения. Это привело некоторых ученых к выводу, что «мерами принудительного исполнения не будут являться такие исполнительные действия, которые непосредственно к исполнению исполнительного документа не ведут».¹⁰ Такое утверждение нельзя признать обоснованным, поскольку в силу прямого указания закона мерами принудительного исполнения являются действия, в том числе совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника исполнения по исполнительному документу.

Так, в ст. 68 ФЗ «Об исполнительном производстве» приведен перечень мер, которые могут быть направлены на личность должника с целью стимулирования его к исполнению решения суда, в частности обращение взыскания на неимущественные права должника. При этом особенностью таких мер является то, что они затрагивают, прежде всего, личность должника, направлены на ограничение его прав и свобод, следовательно, могут быть применены только в случае прямого указания закона. Иначе применение таких мер войдет в противоречие со ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В литературе¹¹ высказывается мнение о том, что к категории косвенных мер принудительного исполнения относится и такое действие, как создание банка данных исполнительных производств (п. 6 ст. 34 ФЗ «Об исполнительном производстве»).

Данное утверждение, как нам представляется, является необоснованным.

Во-первых, эта позиция не соответствует понятию мер принудительного исполнения, определенному в ст. 69 ФЗ «Об исполнительном производстве». Исходя из того, что термин «меры принудительного исполнения» означает действия, указанные в исполнительном документе или совершаемые судебным приставом — исполнителем в целях получения с должника имущества, подлежащего взысканию по исполнительному документу, аккумулирование информации в информационной системе не может являться принудительным действием.

Во-вторых, такой подход к мерам принудительного исполнения противоречит установленным законом признакам мер принудительного исполнения. В частности, это возбуждение исполнительного производства и истечение срока для добровольного исполнения решения суда. Очевидно, что создание и обновление информационной базы должников такими признаками не обладает.

В-третьих, единственным субъектом исполнительного производства, на которого возложено непосредственное исполнение решений суда, а также применение мер принудительного исполнения, является судебный пристав-исполнитель. В то же время обязанность по определению порядка формирования и ведения информационных банков данных возложена на главного судебного пристава Российской Федерации (абз. 12 п. 2 ст. 8 ФЗ «О судебных приставах»¹²).

¹⁰ *Настольная книга судебного пристава-исполнителя. Учеб. пособие / под ред. В. А. Гуреева // СПС «КонсультантПлюс».*

¹¹ *Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и практике его применения / отв. ред. И. В. Решетникова. М., 2009. С. 158.*

¹² *Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.*

Для того чтобы информационная база данных являлась мерой принудительного исполнения, необходимо внести в законодательство об исполнительном производстве соответствующие изменения. Для этого может быть использован, в частности, опыт Германии. В частности, в немецком праве существует такое понятие, как реестр должников, аналогом которого по своей природе является информационная база данных в России. Однако отличие этого немецкого правового института состоит в том, что при неисполнении должником требований судебного пристава-исполнителя информация о должнике передается в другие инстанции, например в финансовые органы, ведающие учетом должников. После занесения информации должник де-факто считается некредитоспособным. Негативные последствия для должника связываются не с включением в базу данных должников судебным приставом-исполнителем, носящим информационный характер, а с применением к нему нового правового статуса «неплатежеспособность». Так, в частности, при осуществлении предпринимательской деятельности контрагент, внесенный в списки неплатежеспособных должников, не будет иметь права на совершение соответствующих сделок, не сможет получить кредит в банке иначе как под залог имущества. В Германии также ограничиваются и трудовые права должника. В большинстве немецких трудовых договоров существует оговорка о том, что предъявление по месту работы исполнительного документа является основанием для прекращения трудовых отношений с работником по инициативе работодателя.

В настоящее время база данных, предусмотренная ФЗ «Об исполнительном производстве», является автономным образованием, носящим информационный характер,¹³ в то время как для наиболее эффективного использования данного инструмента необходимо объединение с другими правовыми институтами, имеющими более существенные для должника последствия.

Выход из сложившейся ситуации видится в создании специального учреждения, которое бы осуществляло функции по информированию органов государственной власти, банков и иных организаций о кредитной истории должника с учетом общих интересов взыскателя. Такой подход позволит наиболее эффективно использовать механизмы, предусмотренные законодательством об исполнительном производстве.

В заключение хотелось бы отметить, что как с практической, так и с теоретической точки зрения наиболее оправданным было бы расширение перечня мер принудительного исполнения за счет включения в его содержание дополнительных мер принудительного исполнения, направленных на стимулирование должника к скорейшему исполнению решения суда, и как следствие этого увеличение эффективности исполнительного производства. Считаю целесообразным включение в данный перечень таких мер принудительного исполнения, как обращение взыскания на неимущественные права (лишение или ограничение права управлять транспортным средством), приостановление действия лицензии и иных разрешений на право осуществления определенных видов деятельности, арест страховых полисов и т. д.

При этом подобное решение представляется наиболее справедливым по следующим причинам. Во-первых, данная теоретическая модель будет способствовать

¹³ Глава ФССП: С 2012 г. в России появится единый реестр должников // Российская газета. <http://www.rg.ru/2011/08/11/reg-privolzhje/pristav-anons.html>.

в дальнейшем последовательному развитию исполнительного производства. Во-вторых, такое решение соответствует природе правоотношений, возникающих в исполнительном производстве. Представляется, что, чем более широким арсеналом обладает судебный пристав-исполнитель, тем более эффективно будут исполняться требования, содержащиеся в исполнительном документе.

Статья поступила в редакцию 30 декабря 2013 г.