

Коллектив авторов

Аксенов И.А. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. IV, гл. 2—4, 5 (в соавторстве), 6; разд. VIII, гл. 1 (в соавторстве)

Бакурова Н.Н. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) — разд. II, гл. 1

Береснев А.Н. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. VII, гл. 1—3, 5—9

Бородай А.Ю. — кандидат юридических наук, заместитель начальника Правового управления ФССП России — разд. VI, гл. 8 (в соавторстве)

Волков А.А. — начальник Управления организации дознания ФССП России — разд. VIII, гл. 1 (в соавторстве), 2

Волков А.А. — доктор психологических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского (г. Ростов-на-Дону) юридического института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. III, гл. 4

Гужанов В.В. — заместитель начальника отдела организации взаимодействия с уполномоченными органами по вопросам исполнительного производства Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. I, гл. 2 (в соавторстве; за исключением § 9)

Гуреев В.А. — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), член научно-консультативного совета при ФССП России, член Международной ассоциации процессуального права (IAPL) — разд. I, гл. 1; разд. III, гл. 1, 3; разд. IV, гл. 1

Гурьянов П.Д. — заместитель начальника отдела организации принудительного исполнения Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. IV, гл. 4 (§ 17 (в соавторстве))

Ефимова В.Н. — заместитель начальника Правового управления ФССП России — разд. V, гл. 3, 5 (в соавторстве), 6 (в соавторстве)

Желудков Д.В. — заместитель начальника Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. VI, гл. 2 (в соавторстве), 3 (в соавторстве)

Жулина М.Г. — ассистент Лионской школы экономики и права (Франция), советник юстиции 1 класса — разд. III, гл. 2

Зуммер Н.А. — советник отдела правовых экспертиз Правового управления Федеральной службы судебных приставов — разд. IV, гл. 4 (§ 17 (в соавторстве))

Иголкина К.Н. — кандидат юридических наук, адвокат МКА 1 «МАК» — разд. I, гл. 2 (в соавторстве; за исключением § 9); разд. V, гл. 1

Илюшина М.Н. — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Заслуженный юрист РФ — разд. VII, гл. 10

Колосова И.М. — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. VIII, гл. 3

Кондратьев Ю.А. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. II, гл. 2; разд. VIII, гл. 1 (в соавторстве)

Королева Е.С. — советник отдела организации взаимодействия с уполномоченными органами по вопросам исполнительного производства Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. VI, гл. 1 (в соавторстве)

Краснова Д.В. — заместитель начальника отдела организации принудительного исполнения Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. VI, гл. 2 (в соавторстве)

Кузовков А.О. — начальник отдела организации взаимодействия с уполномоченными органами по вопросам исполнительного производства Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. I, гл. 2 (в соавторстве; за исключением § 9)

Морковкин Л.И. — заместитель начальника Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. IV, гл. 5 (в соавторстве)

Нахова Е.А. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского права Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА

Минюста России) — разд. V, гл. 2, 4, 5 (в соавторстве), 6 (в соавторстве), 7 (в соавторстве)

Ряховский К.Б. — кандидат юридических наук, ведущий советник Договорно-правового департамента МВД России — разд. VI, гл. 4 (в соавторстве), 5

Салов А.А. — магистр права, арбитражный управляющий Ассоциации ВАУ «Достояние» — разд. V, гл. 7 (в соавторстве), разд. VII, гл. 4

Саломатина И.М. — консультант отдела организации исполнительного производства Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. IV, гл. 5 (в соавторстве)

Самохина Ю.В. — консультант организации взаимодействия с уполномоченными органами по вопросам исполнительного производства Управления организации исполнительного производства ФССП России — разд. VI, гл. 1 (в соавторстве)

Селионов И.В. — государственный советник юстиции 2 класса — разд. VI, гл. 6, 7

Сибилев Ю.Н. — кандидат юридических наук — разд. I, гл. 3

Торбин Ю.Г. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) — разд. I, гл. 2 (§ 9)

Фирстов Д.А. — начальник Управления организации исполнительного производства ФССП России, государственный советник юстиции 1 класса — разд. VI, гл. 3 (в соавторстве)

Шапиева Д.Б. — заместитель начальника Правового управления ФССП России — разд. VI, гл. 4 (в соавторстве)

Эрнандес К.В. — ведущий консультант отдела международного сотрудничества Правового управления ФССП России — разд. VI, гл. 8 (в соавторстве)

Уважаемые читатели!

Исполнительное производство в настоящее время представляет собой весьма динамично развивающуюся сферу правовой действительности. На протяжении последних лет претерпевали изменения многие законодательные подходы к институтам исполнительного производства, активно складывалась правоприменительная практика.

С момента принятия действующего в настоящее время Федерального закона «Об исполнительном производстве» к сфере принудительного исполнения актов юрисдикционных органов приковано самое пристальное внимание общественности. Не в последнюю очередь это связывается с тем фактом, что от эффективности исполнительного производства напрямую зависит работоспособность механизма правовой защиты в целом, а соответственно и стабильность Российской Федерации как государства.

Отечественное законодательство в установленной сфере выступает в качестве основы для создания адаптированного к современным социально-экономическим реалиям порядка исполнения актов юрисдикционных органов, и, несмотря на то, что Закону об исполнительном производстве уже 10 лет, вплоть до настоящего времени непрерывно продолжается работа по внедрению в отечественную правовую систему инструментария, который позволял бы обеспечивать высокие стандарты защиты прав и законных интересов взыскателей, должников, а также иных участников складывающихся правоотношений.

Восприятие исполнительного производства должно складываться в контексте особого отношения всех заинтересованных субъектов к юридическим процедурам, за которыми стоят судьбы рядовых людей со своими проблемами и жизненными интересами. В этой связи вполне естественно, что вопросам принудительного исполнения судебных актов, а также актов иных органов и должностных лиц уделяется повышенное внимание. В настоящее время наблюдается осознание подлинной роли исполнительного производства в механизме защиты прав, законных интересов граждан и организаций. Так, в отсутствие эффективного государственного принуждения к исполнению судебных решений функционирование судебных органов оказалось бы несравненно менее эффективным, что поставило бы под сомнение осуществимость конституционного права каждого на судебную защиту.

Работа судебного пристава-исполнителя в отдельности, равно как и деятельность Федеральной службы судебных приставов в целом,

затрагивает интересы многих, поскольку непосредственно вытекает из правоохранительной функции государства, обеспечивая реальное действие правовых норм на всей территории Российской Федерации.

Наблюдая позитивную динамику роста уровня правосознания населения, тем не менее приходится констатировать, что все же он остается пока еще явно недостаточным для того, чтобы мы смогли говорить о всеобщем добровольном исполнении актов юрисдикционных органов. При таких условиях восстановление трудовых, семейных или гражданских прав нередко может осуществляться лишь принудительно в рамках исполнительного производства, многоаспектность правовой регламентации которого в свою очередь заставляет постоянно стремиться к поиску оптимальной модели поведения вовлеченных в его орбиту субъектов.

В этой связи большое значение имеют системная работа по формированию единообразной практики применения законодательства об исполнительном производстве, выработка общих подходов к толкованию правовых норм на территории всех субъектов Российской Федерации.

Настольная книга судебного пристава-исполнителя увидела свет в 2011 г. и снискала интерес у практических сотрудников службы судебных приставов. Это обстоятельство обусловило разработку в 2013 г. ее 2-го издания, которое оказалось также востребованным. Успех предыдущих изданий вдохновил авторский коллектив на дальнейшую работу, что привело к подготовке 3-го издания, дополненного и существенным образом переработанного с учетом последних новелл законодательного регулирования исполнительного производства.

Основная задача настоящего издания заключается в методической помощи практическим работникам Федеральной службы судебных приставов.

В настоящем издании позиция авторов основывается в том числе на правовых актах и информационных письмах Федеральной службы судебных приставов, но не является официальным выражением позиции Службы.

Убежден, что 3-е издание Настольной книги вызовет интерес у судебных приставов, представителей судейского сообщества, взыскателей, должников, а также у всех, кто интересуется проблемами исполнительного производства как с позиции правоприменительной деятельности, так и с точки зрения их теоретического осмысления.

Директор Федеральной службы судебных приставов
Дмитрий Васильевич Аристов

РАЗДЕЛ I

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА 1

ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ И ЕЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

1. Место ФССП России в системе федеральных органов исполнительной власти

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹ (далее — Закон об исполнительном производстве) определяет Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы в качестве уполномоченных органов по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

Федеральная служба судебных приставов в виде самостоятельного органа государственной власти была создана в России сравнительно недавно.

До 1997 г. судебные исполнители фактически состояли при судах и лишь в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 1997 г.

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

№ 118-ФЗ «О судебных приставах»¹ (далее — Закон о судебных приставах) перестали относиться к судебной ветви власти.

Первоначально был образован Департамент судебных приставов, входивший в структуру Министерства юстиции РФ, который в рамках проводимой административной реформы в 2004 г. был упразднен. В соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² создана Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).

13 октября 2004 г. последовал указ Президента РФ № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов»³, утвердивший Положение о ФССП России.

ФССП России представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Согласно общей концепции административной реформы Федеральная служба судебных приставов подведомственна Министерству юстиции РФ. Последнее в свою очередь относится к федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России (см. указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴). Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении ФССП России, а также функции по принятию нормативных правовых актов, относящихся к сфере деятельности данной Службы.

2. Полномочия Министерства юстиции РФ по организации деятельности ФССП России

До 2003—2004 гг. федеральные органы исполнительной власти осуществляли свою деятельность в «нерасчлененном виде». Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали

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

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945 (с послед. изм.).

³ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111 (с послед. изм.).

⁴ СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290 (с послед. изм.).

политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг¹.

Лейтмотивом проведения административной реформы выступило желание не только типизировать государственные функции, но и провести их разделение между министерствами, федеральными службами и агентствами. В результате этого федеральное министерство призвано было существовать в системе органов исполнительной власти в качестве органа, выполняющего функции выработки государственной политики и координирующего деятельность служб и агентств. Федеральная служба в свою очередь должна представлять собой орган, оказывающий услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства, и финансируемый исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения. Федеральное агентство должно было стать органом, оказывающим государственные услуги, как за счет бюджетных средств, так и на платной основе.

Первоначально данный подход нашел свое отражение в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации², а впоследствии был нормативно закреплён указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.

Прежняя редакция ст. 5 Закона о судебных приставах закрепляла положение, в соответствии с которым Министерство юстиции РФ осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью службы через главного судебного пристава РФ, а органы юстиции субъектов РФ в свою очередь осуществляют организационное и методическое руководство деятельностью соответствующих служб судебных приставов через главных судебных приставов субъектов РФ. Такая модель управления вполне соответствовала положению службы, существовавшей ранее в рамках структуры Минюста России.

В настоящее время, как выше отмечалось, законодательно закреплена модель, исходя из которой ФССП России находится в ведении Министерства юстиции РФ. Указанное положение полностью согласуется с концепцией административной реформы и означает осуществление полномочий по координации и контролю деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы.

¹ См.: Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 16.

² Утверждена распоряжением Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496 // СПС «Гарант».

В свою очередь координация и контроль первоначально предполагали наделение Министра юстиции РФ следующими по отношению к ФССП России основными функциями:

- утверждение ежегодного плана и показателей деятельности ФССП России, а также отчета об их исполнении;
- внесение в Министерство финансов РФ предложений по формированию федерального бюджета и финансированию ФССП России;
- внесение в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и сфере деятельности находящейся в его ведении ФССП России, если принятие таких актов в соответствии с Конституцией РФ¹, федеральными конституционными законами и федеральными законами входит в компетенцию Правительства РФ;
- во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дача поручений ФССП России и контроль за их исполнением;
- право отмены противоречащего федеральному законодательству решения ФССП России, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом².

В настоящее время в соответствии с указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 федеральные министры вправе:

- давать руководителям подведомственных федеральных служб и федеральных агентств обязательные для исполнения указания;
- приостанавливать в случае необходимости решения федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок не установлен федеральным законом (п. 15), что вытекает из возложенной на Минюст России обязанности осуществления контроля за соответствием решений подведомственных Минюсту России федеральных служб законодательству РФ (подп. 37 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ³).

Кроме того, Положение о Министерстве юстиции РФ предусматривает полномочия министерства по внесению Президенту РФ и в Правительство РФ проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, других документов, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к компетенции

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² См. указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.

³ См. указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108 (с послед. изм.).

Минюста России и ФССП России, а также проекта плана работы и прогнозных показателей деятельности ФССП России.

Минюст России обобщает практику деятельности ФССП России и принимает меры, направленные на ее совершенствование.

Логическим следствием обозначенных выше полномочий выступает подготовка Минюстом России ежегодных докладов Президенту РФ и Правительству РФ о состоянии работы по исполнению судебных актов и актов иных органов (подп. 39 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ).

На основании данных, представляемых ФССП России, Минюст России разрабатывает предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования ФССП России.

Кроме того, ФССП России представляет Министру юстиции РФ: проект положения о ФССП России; проекты положений о территориальных органах; предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников, в том числе федеральных государственных гражданских служащих, центрального аппарата ФССП России и территориальных органов; предложения о назначении на должность и освобождении от должности заместителей директора и руководителей территориальных органов — главных судебных приставов субъектов РФ; ежегодный план и основные показатели деятельности ФССП России, а также отчет об исполнении плана; предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования центрального аппарата ФССП России и территориальных органов; предложения о принятии на вооружение ФССП России образцов специальной техники и специальных средств для последующего представления в Правительство РФ; доклад о результатах деятельности ФССП России по реализации законодательства РФ в установленной сфере деятельности; предложения о заключении международных договоров РФ и соглашений в установленной сфере деятельности; проекты нормативных правовых актов и других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; предложения о представлении к награждению государственными наградами РФ, Почетной грамотой Президента РФ и к поощрению в виде объявления благодарности Президента РФ работников центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также лиц, оказывающих содействие ФССП России в решении возложенных на нее задач; предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений, обеспечивающих деятельность ФССП России, для последующего представления в Правительство РФ.

3. Задачи ФССП России

Согласно Положению о ФССП России основными задачами ФССП России являются:

- обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- организация и осуществление принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством РФ об исполнительном производстве;
- управление территориальными органами ФССП России.

При этом следует отметить, что все задачи, за исключением последней, реализуются посредством решения корреспондирующих задач, возлагаемых на судебных приставов.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона о судебных приставах на судебных приставов в РФ возлагается решение важных для государства и общества задач: 1) обеспечение установленного порядка деятельности судов; 2) исполнение судебных актов и актов специально уполномоченных органов; 3) предварительное расследование в форме дознания по делам, отнесенным к подсудственности Федеральной службы судебных приставов.

Указание на последнюю задачу отсутствовало в первоначальной редакции рассматриваемой статьи. Однако позднее оно хотя и с некоторым опозданием, но вполне обоснованно появилось в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах»»¹.

Первая задача реализуется судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов (далее — судебные приставы по ОУПДС). Исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц обеспечивается судебными приставами-исполнителями. Предварительное расследование преступлений осуществляют дознаватели ФССП России.

При этом необходимо учитывать, что деятельность судебных приставов в качестве своей главной цели направлена на претворение в жизнь основополагающей конституционной нормы, согласно которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ).

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3631.