**ГАЛЬПЕРИН МИХАИЛ ЛЬВОВИЧ**

доцент кафедры судебной власти факультета права НИУ ВШЭ, кандидат юридических наук, *LLM*

# МОЖНО ЛИ ДОЛЖНИКОВ ЛИШАТЬ ВОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ, ИЛИ КТО ДОЛЖЕН ПИСАТЬ ЗАКОНЫ?

Автор на примере предлагаемых изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», устанавливающих возможность ограничения некоторых личных прав должников, анализирует актуальные проблемы правотворчества, направления развития законодательства об исполнительном производстве.

*Ключевые слова: защита прав и свобод, исполнительное производство, законотворчество*

27 января 2015 г. Государственной Думой в первом чтении был принят внесенный рядом парламентариев проект федерального закона № 661379-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об исполнительном производстве“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Проект), предусматривающий возможность введения для недобросовестных должников временного ограничения на управление транспортным средством[1].

Обсуждение законопроекта, рассмотренного только в первом чтении, — занятие неблагодарное с учетом того, что он может в последующем значительно измениться либо никогда не быть принятым. Однако мы решились на обстоятельный анализ Проекта уже сейчас по нескольким причинам.

Во-первых, в рамках Проекта реализуется не новая законодательная инициатива, но уже давно обсуждаемая экспертами в сфере принудительного исполнения и по понятным причинам продвигаемая руководством ФССП России концепция введения новых полномочий судебных приставов по ограничению неимущественных прав должников (лишение специальных прав, установленных разрешением или лицензией, в том числе водительских прав, профессиональных лицензий, разрешений на охоту, рыбалку, занятие водным спортом и т.д.)[2]. При этом инициаторы Проекта ссылаются как на зарубежный опыт (США, Канады, Израиля, Польши, Великобритании, Финляндии), так и на эффективность уже предусмотренных законодательством об исполнительном производстве личных ограничений (временное ограничение на выезд за рубеж). Так что предлагаем исходить из того, что перед нами не случайная законодательная инициатива, рассчитанная на кратковременный *PR*-эффект, а проект с определенной поддержкой и перспективами принятия.

Во-вторых, несмотря на то что принятие Проекта в первом чтении прошло практически незамеченным

[1] См.: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=661379-6 (дата обращения: 16.02.2015).

[2] См.: *Парфенчиков А.О.* Принудительное исполнение судебных и иных актов в Российской Федерации. Перспективы развития // Принудительное исполнение актов судов и иных органов. Полномочия должностных лиц при осуществлении исполнительных действий: сб. мат. Международной научно-практической конференции / отв. ред. А.О. Парфенчиков, Н.М. Кропачев, Д.Х. Валеев. М., 2013. С. 13–14.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

для широкой общественности, он, очевидно, будет иметь резонанс и окажет значительный эффект на всех лиц, вовлеченных в систему принудительного исполнения.

Наконец, в-третьих, Проект представляет собой показательный пример современных проблем российского законотворчества, в нем отражаются те общие тенденции, которые мы наблюдаем в современной правовой системе, и он, таким образом, стал удачным поводом еще раз вспомнить об этих проблемах.

Качество законов уже давно стало общей темой для рассуждений как практикующих юристов, так и ученых-правоведов, предпринимателей, да и обычных граждан. Неюридическое сообщество в качестве проблем правотворчества, причин неудовлетворенности правовой системой, как правило, называет неэффективность и выборочность применения законов, создание необоснованных ограничений и административных процедур, оторванность законодательства от реальной жизни. Юристы, в свою очередь, обсуждают институциональные и технологические проблемы правотворчества, бессистемность правовых норм, их неоднозначность, нестабильность, наличие пробелов и противоречий.

> Зачастую общая идея, положенная в основу закона, неузнаваемо меняется, искажается либо просто дискредитируется в глазах общества низким уровнем ее законодательного исполнения, игнорированием элементарных правил юридической техники при создании проекта закона.

Не секрет, что сегодня проекты федеральных законов (во всяком случае, проекты, имеющие реальный шанс стать законами), за редкими исключениями, пишутся двумя категориями лиц.

Первая — это сами правоприменители, которые распадаются на две группы: органы исполнительной власти федерального уровня (министерства, службы, агентства) и бизнес-сообщество (причем оно может выступать через объединения либо напрямую, как конкретные компании). По некоторым вопросам, требующим законодательного регулирования, позиции этих двух групп не совпадают, по другим группы могут действовать согласованно, продвигая тот или иной проект закона. То, что объединяет в данном случае и чиновников-правоприменителей и бизнес, это восприятие закона как средства быстрого решения конкретных проблем, возникших на практике. Внешним проявлением законодательной инициативы правоприменителя не обязательно является проект, внесенный в Государственную Думу правительством, такой закон на практике может оформляться при внесении как депутатский проект или проект иного субъекта законодательной инициативы. Приметой сегодняшнего дня стало и чрезвычайно активное законотворчество ведомств, к формальной компетенции которых относится лишь правоприменение, но не выработка государственной политики и подготовка проектов федеральных законов (федеральных служб и агентств). Несмотря на то, что идея известной административной реформы 2004 г. заключалась в выведении функции нормативного регулирования на уровень федеральных министерств, правоприменительные органы постепенно вернули себе соответствующие функции как юридически, так и фактически.

Вторая категория лиц, разрабатывающих законы, — представители академического юридического сообщества. В данном случае ученые-правоведы действуют как исполнители внешнего заказа на написание закона от правоприменителей (практика, получающая распространение, но все еще исключительная) либо выступают с собственной инициативой подготовки закона (в единичных случаях).

Не секрет, что у любого закона чаще всего нет единого автора (мы имеем в виду не идейного вдохновителя или заказчика, а автора непосредственно текста), каждый проект проходит соответствующие процедуры согласования и доработки, в него вносятся правки как на этапе прохождения через структуры правительства, так и при рассмотрении в Государственной Думе. Сегодня не редки ситуации, когда в одном проекте объединяются фактически несколько законов с разным предметом правового регулирования, причем для более быстрого и беспрепятственного прохождения значительные блоки чужих правовых норм присоединяются к проекту на этапе его рассмотрения во втором чтении (часто без ведома и согласия авторов первоначального текста проекта закона).



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

> Решающая роль правоприменителя не просто в правотворчестве, а в подготовке непосредственно текстов федеральных законов определяет и облик современного российского законодательства. Оно становится явно казуистичным, описательным, часто бессистемным и внутренне противоречивым.

Правоприменитель обычно буквально воспринимает нормы права, закон в его глазах становится не общим правилом поведения, а подробной инструкцией, описанием определенных ситуаций. В свою очередь, тексты, которые готовят исключительно ученые-юристы, несмотря на качество исполнения, не всегда соотносятся с практикой правоприменения, действительными потребностями экономики, зачастую представляют собой отражение доктринальных идей, которых придерживается автор.

В произошедшем в последние два десятилетия перекосе в разделении законотворческого труда, как представляется, виноват и правоприменитель (государственные органы и бизнес), и академическое сообщество, в советские годы активно участвовавшее в подготовке законодательных актов. Стена отчуждения обусловлена, по нашему мнению, диссонансом в понимании обеими сторонами своих ролей в законодательном процессе. Если некоторые правоприменители полагают, что могут не только выступать заказчиками правового регулирования, но и сами писать тексты законов (очевидно, исходя из того, что многолетний опыт пользования, например, телевизором, позволяет любому телезрителю успешно участвовать в техническом конструировании новых моделей телевизионных систем), то многие ученые-юристы считают, что их роль не должна ограничиваться только исполнением общественного заказа по написанию качественного закона, а может включать и определение параметров самого заказа, самостоятельную выработку правовой политики.

На наш взгляд, выход из такой ситуации только один. Все субъекты законодательного процесса должны осознать, что в современном технологичном и быстро развивающемся обществе написание закона неизбежно становится отдельной профессией, специализацией юриста, обладающего особым набором навыков и компетенций. К таким компетенциям относится не только глубокое знание права, идеальное владение юридическим языком, но и эффективное взаимодействие со всеми заинтересованными субъектами, детальное знание особенностей формального и неформального правотворческого процесса, способность искать компромиссы без ущерба для смысла закона, независимость в практической работе как от консервативных доктринальных взглядов, так и наиболее экстремальных идей экономического анализа права. Очевидно, что такие специалисты должны заниматься не просто *governmental relations* (налаживать личные связи с представителями государства) или академической юридической наукой, но предлагать лицам, принимающим решения, заказчикам своей работы готовый качественный именно *юридический* продукт (в виде проекта акта и всех необходимых документов), который достоин стать законом. Такая работа отнюдь не означает решение поставленной задачи любой ценой, каждый профессионал, имея собственное мнение, должен действовать в соответствии с принятыми этическими стандартами, осознавать последствия своих действий и отвечать за них, независимо от того, в какой структуре он работает.

За рубежом написание законов и продвижение законодательных инициатив уже давно стало отдельной специализацией. В США, например, соответствующие услуги исторически оказывались в частных лоббистских и (или) юридических фирмах, тогда как в континентальной Европе, скажем в Германии, кузницей законов зачастую являются крупные и авторитетные академические институты. Сегодня в нашей стране специализация профессионального «писателя законов» лишь формируется, соответствующие специалисты с тем или иным уровнем квалификации, безусловно, есть и в аппаратах органов исполнительной и законодательной власти, в академических центрах, бизнес-объединениях, крупных компаниях и юридических фирмах, однако до образования полноценной постоянной специализации пройдет некоторое время.

> Главное, уже сейчас понять, что в современном мире законотворческий процесс становится таким же высокотехнологичным профессиональным, как любое другое, ремеслом, а иногда и искусством со своими писаными и неписаными правилами, необходимыми навыками и умениями.

В противном случае правовая политика, идея законодателя неизбежно станут заложником низкого уровня



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

юридической техники, непродуманной концепции и структуры документа, влияющего на судьбы миллионов людей, на развитие экономики, а принятый проект станет для общественности поводом еще раз обвинить законодателя в некомпетентности.

Вернемся к Проекту, с которого мы начали статью, и продемонстрируем на конкретном примере общие рассуждения, приведенные выше. Напомним, что принятый Государственной Думой в первом чтении Проект предусматривает полномочие судебного пристава-исполнителя по установлению в отношении должника временных ограничений его права на управление транспортным средством (предоставленного в соответствии с законодательством о безопасности дорожного движения) и (или) судном внутреннего водного транспорта. В Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве) предлагается ввести специальную ст. 67.1 «Временные ограничения права должника на управление транспортным средством и/или судном», а ст. 64 «Исполнительные действия» дополнить двумя новыми исполнительными действиями (ограничение права на управление наземным транспортным средством и судном внутреннего водного транспорта); также вносятся соответствующие изменения и в другие федеральные законы.

Сразу оговоримся, что мы не собираемся оспаривать саму идею ограничения водительских прав в рамках исполнительного производства. Такой общий анализ может занять слишком много времени. Кроме того, для решения вопроса о том, необходим ли такой институт в сфере принудительного исполнения, не обойтись без обширных статистических данных, результатов социологических исследований и всестороннего анализа зарубежного опыта (дополнительно к тому анализу, который содержится в пояснительной записке к Проекту). Примем за аксиому, что такие ограничения в исполнительном производстве в каком-то виде необходимы, и представим, что идея их введения является заказом правоприменителя законодателю. Теперь необходимо понять, насколько эффективно такой заказ исполнен в Проекте, насколько юридическая технология реализовала идею, положенную в основу закона.

Трудно не согласиться с авторами пояснительной записки к Проекту в том, что меры, направленные на саму личность должника, теоретически намного более эффективны, чем меры имущественного характера, что было продемонстрировано опытом применения в российском исполнительном производстве ограничения на выезд должника за рубеж[3]. Применение таких мер, как правило, требует от государства намного меньше временных и материальных затрат. Но, как известно, и в уголовном праве смертная казнь — единственное наказание, на сто процентов гарантирующее, что осужденный не совершит преступление вновь. Указанное, однако, не останавливает многие современные государства от отказа от смертной казни в пользу менее «эффективных» и более затратных видов наказаний.

В связи с этим при анализе любого нормативного правового акта, предусматривающего новый вид исполнительного действия или меры принудительного исполнения, нельзя забывать о том, что, во-первых, должник не является персоной вне закона, его права и законные интересы также подлежат защите и в исполнительном производстве, а во-вторых, в России (как и в других европейских странах) смена парадигмы принудительного исполнения произошла, по крайней мере, еще в XIX в. и была обусловлена переходом от мер принудительного исполнения, преимущественно направленных на саму *личность должника*, к мерам имущественного характера, побуждающих должника самого передать присужденное имущество взыскателю либо предусматривающих обращение взыскания на имущество должника помимо его воли специальными должностными лицами, действующими в соответствии с законом. Эту развилку цивилизованное человечество уже прошло.

> Вряд ли только доводы об эффективности должны стать основным обоснованием расширения личных ограничений прав должника и иных лиц в исполнительном производстве.

[3] Нельзя при этом не заметить, что, несмотря на введение в последние годы в закон новых видов исполнительных действий и расширение полномочий судебных приставов (введение исполнительного розыска, зачета по инициативе судебного пристава-исполнителя встречных однородных требований и т.д.), процент фактического исполнения требований исполнительных документов неуклонно снижается (63,7% — в 2011 г., 45,4% — в 2012-м, 41,4% — в 2013-м, 40,1% — в 2014 г.). См.: Основные показатели деятельности ФССП России. URL: http://fssprus.ru/indicators/ (дата обращения: 16.02.2015).



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

Намного важнее найти действительный *конституционный баланс частных и публичных интересов, интересов должника и взыскателя в исполнительном производстве, юридические пределы вмешательства государства в частную жизнь на определенном этапе развития политической, правовой и социально-экономической системы государства*.

В ст. 64 Закона об исполнительном производстве сегодня законодателем объединены в единый перечень совершенно разные по своему правовому содержанию *исполнительные действия* судебного пристава-исполнителя (адресатами которых являются как стороны исполнительного производства, так и иные лица). Часть исполнительных действий по своей правовой природе представляют собой обеспечительные меры (арест имущества), другие — процессуальные действия, направленные на получение информации, необходимой в исполнительном производстве (запрос сведений, розыск должника, его имущества), акты судебного пристава по санкционированию действий сторон в исполнительном производстве (рассмотрение заявлений и ходатайств, производство зачета встречных требований), действия по контролю за правильностью исполнения исполнительного документа третьими лицами и т.д.

Однако значительную часть исполнительных действий объединяет то, что они являются мерами государственного принуждения в отношении должника, т.е. действиями, совершаемыми в отношении личности должника или его имущества вопреки или независимо от его воли. Именно поэтому монопольное право на применение таких мер передано государственным органам принудительного исполнения, а их реализация должна осуществляться исключительно в установленных законом пределах, с учетом обстоятельств конкретного исполнительного производства.

Как было отмечено, исполнительные действия различны по своей правовой природе. Но авторы Проекта в качестве правовой модели нового ограничения личных прав избрали уже показавшие, по их мнению, свою эффективность ограничения прав на выезд за рубеж, приводя соответствующее исполнительное действие как пример в пояснительной записке к Проекту. Проектируемая ст. 67.1 не только следует за ст. 67 «Временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации», но текстуально в значительной степени ее повторяет. Вместе с тем разработчиками Проекта не учтено следующее. Любой правовой институт, тем более институт, направленный на ограничение конституционных прав граждан, не может быть сконструирован законодателем произвольно. Для того чтобы понять, какая правовая модель *должна* применяться в том или ином случае, необходимо определить цели конструируемого правового института, соответствующий правовой режим (гражданско-правовой, административно-правовой, гражданский процессуальный и т.д.), место нового института в правовой системе. При этом простое копирование внешне схожих правовых институтов приводит к неблагоприятным результатам.

> Представляется, что в части правового содержания разница между ограничением на выезд должника из Российской Федерации и предлагаемыми Проектом ограничениями права должника на управление транспортным средством не меньше, а, может быть, даже больше разницы между залогом в гражданском праве и залогом в уголовном процессе, несмотря на кажущуюся схожесть двух институтов из различных правовых режимов и решающих совершенно различные задачи в правовой системе.

Каковы же цели ограничения на выезд за рубеж и ограничения права на управление транспортным средством в исполнительном производстве? В пояснительной записке к Проекту авторы указывают на то, что внесение в законодательство изменений, устанавливающих возможность ограничения права должника на управление транспортным средством и (или) судном, будет являться *превентивной мерой, мотивирующей на исполнение требований исполнительных документов должниками в добровольном порядке*. Кроме того, авторы планируют таким образом решить проблему неэффективности привлечения должника к ответственности, предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (по всей видимости, имеются в виду ст. 17.14 и 17.15 КоАП РФ). Вернемся чуть ниже к обсуждению приведенных положений пояснительной записки к Проекту. Пока же попробуем определить законодательное предназначение меры — прототипа ограничения права на управление транспортным средством — ограничения на выезд за рубеж. Несмотря на то, что соответствующие меры введены в законодательство достаточно давно, до сих пор среди юристов нет единого мнения



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

относительно их правовой природы и, как следствие, режима применения[4]. Является ли ограничение на выезд за рубеж обеспечительной мерой, мерой юридической ответственности, мерой принудительного исполнения или иной мерой государственного принуждения? Этот вопрос не является чисто теоретическим. Ответ на него позволяет выбрать правильную законодательную модель для соответствующего института, установить конституционно-обоснованные пределы, условия, порядок его применения.

Очевидно, что изначально, в том виде, в котором ограничение на выезд должника было предусмотрено Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», такая мера являлась *обеспечительной*, как и все иные ограничения на выезд, предусмотренные в ст. 15 указанного Закона. Цель законодателя в данном случае заключалась в пресечении выезда должника за рубеж и, как следствие, в *обеспечении исполнения им своих обязанностей на территории Российской Федерации*. Ограничение на выезд должника неразрывно связано с содержанием его обязанности, предусмотренной исполнительным документом, поскольку исполнение такой обязанности должно осуществляться на территории Российской Федерации, на ее же территории применяются и меры принудительного исполнения в отношении должника. По нашему мнению, по правовому назначению и правовому содержанию ограничения на выезд должника за рубеж и сегодня представляют собой *обеспечительные меры*. Именно такой их характер позволил законодателю в ст. 30 и 67 Закона об исполнительном производстве: 1) предусмотреть возможность их применения уже на стадии возбуждения исполнительного производства[5]; 2) фактически предусмотреть презумпцию отсутствия у должника-гражданина уважительных причин неисполнения исполнительного документа; 3) возложить полномочие по принятию ограничения на судебного пристава, а не на суд. Однако эти меры получили новое предназначение в правоприменительной практике. И судебные приставы, и должники, и взыскатели ошибочно воспринимают ограничение на выезд должника за рубеж именно как меру ответственности, как наказание за неисполнение требований исполнительного документа. Кроме того, применение ограничения на выезд (как и любое иное ограничение личного права должника) выгодно судебному приставу-исполнителю в том смысле, что он теперь не должен совершать исполнительные действия и меры принудительного исполнения, а может лишь ждать, пока сам должник погасит долг, стремясь избавиться от ограничения.

Вместе с тем *необходимо различать исполнительные действия и меры принудительного исполнения*. Личные ограничения, как и любое исполнительное действие, ни в коем случае не могут быть заменой мер принудительного исполнения[6]. В противном случае мы вернемся к средневековому исполнительному производству с физическим истязанием должников, лишением их свободы и т.д. В этом смысле предлагаемые Проектом меры созвучны некогда широко применяемым «правежу» (публичное битье должника *до тех пор, пока он или кто-либо за него не вернет долг*) и долговой яме (бессрочное заключение, оканчивающееся лишь с полной отдачей долга). Логичным про-

[4] Так, М.З. Шварц допускает возможность при определенных условиях использования в исполнительном производстве ограничения выезда как меры юридической ответственности. См.: *Шварц М.З.* К вопросу о правовой природе личных ограничений в исполнительном производстве // Принудительное исполнение актов судов и иных органов. Полномочия должностных лиц при осуществлении исполнительных действий. С. 180–183.

[5] С учетом позиции Конституционного Суда РФ о том, что заявление взыскателя о применении соответствующих мер не может быть удовлетворено до истечения установленного срока на добровольное исполнение должником требования исполнительного документа, а также до получения судебным приставом-исполнителем сведений о том, что должник обладает информацией о возбужденном в отношении него исполнительном производстве и уклоняется от исполнения. См.: Определение КС РФ от 03.07.2014 № 1561-О «По жалобе гражданина Черепанова Андрея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 30 и частью 2 статьи 67 Федерального закона „Об исполнительном производстве“».

[6] Напомним, что согласно ст. 68 Закона об исполнительном производстве мерами принудительного исполнения являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащего взысканию по исполнительному документу. В отличие от исполнительных действий, меры принудительного исполнения представляют собой не просто действия по созданию условий для принудительного исполнения, но собственно принудительное исполнение. Часто меры принудительного исполнения ошибочно воспринимаются как разновидность исполнительных действий. Такой ошибки не избежал и ВАС РФ в абз. 1 п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 16.05.2014 № 27 «О некоторых вопросах применения законодательства об исполнительном производстве».



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

должением могло бы стать и установление в Законе обеспеченной государственным принуждением обязанности должника самостоятельно отработать долг кредитору (то, что наши предки называли «выдача головою до искупу»)[7].

Не может быть единственным объяснением для введения того или иного правового института в российскую правовую систему и наличие соответствующего зарубежного опыта (на который ссылаются авторы Проекта). Во-первых, зарубежный опыт бывает очень разный, и по любому вопросу можно найти как позитивный, так и негативный опыт регулирования (в пояснительной записке к Проекту ничего не говорится про десятки стран, где соответствующих ограничений нет). Во-вторых, копируя те или иные конструкции, мы всегда рискуем вырвать норму из контекста, не учесть условия, в которых она была введена в иностранном государстве, а также гарантии ее применения, являющиеся противовесом принуждению. Например, готовы ли мы сегодня при введении ограничения водительских прав должников на практике гарантировать быструю и полную компенсацию ущерба тем должникам, в отношении которых соответствующее постановление будет в дальнейшем отменено как незаконное и необоснованное? С учетом того, что, как указано в пояснительной записке к Проекту, адресатами новой меры будут *450 тыс. человек*, таких случаев будет немало.

> Несмотря на объективно аморальное поведение многих должников, с точки зрения принципов правового государства вряд ли допустимо побуждать должника к выполнению его имущественных обязательств посредством ограничения его свободы, физического воздействия, угроз, освещения в СМИ его личной жизни, раскрытия неопределенному кругу лиц сведений о его семейных отношениях[8].

Как верно отмечает А.В. Юдин, анализируя новые «экзотические» способы исполнения требований исполнительных документов, такие меры (например, лишение специального права должника), в отличие от исполнительных действий, указанных в ст. 64 Закона об исполнительном производстве, непосредственно на исполнение требований исполнительного документа не направлены, никакой прямой юридической связи между данными действиями и исполнением судебного акта нет. Подобные меры, как правило, имеют личный характер и направлены не столько на исполнение требований исполнительного документа, сколько на иные, чем имущественные, мотивы и доминанты поведения должника, на лишение его душевного спокойствия и комфорта[9]. Именно отсутствие юридически значимой связи между содержанием соответствующих мер и обязанностью должника, предусмотренной исполнительным документом, вызывает сомнения относительно правомерности введения личных ограничений в отношении должника *по имущественным требованиям*. Полагаем, что в системе государственного принуждения отсутствие прямой юридической связи между *объективной стороной* поступка и *содержанием реакции* на него государства возможно только при применении мер юридической ответственности. Так, очевидно отсутствие прямой связи содержания такой меры наказания, как лишение свободы, с объективной стороной конкретного преступления (допустим, получение взятки), поскольку цель юридической ответственности не отражение преступления наказанием, а воздействие на психическую сферу правонарушителя правовыми методами. Многие государства давно отказались от наказаний, отражающих преступление, например отрубание за кражу руки, которой она была совершена, или нанесение преступнику точно таких же увечий, какие он нанес потерпевшему[10].

Иная (уже не воздействие на психику правонарушителя) основная цель у других мер принуждения, не под-

[7] См.: Гражданский процесс: хрестоматия / под ред. М.К. Треушникова. М., 2005. С. 672–673.

[8] Так, обнародование ФССП России посредством передачи телерадиокомпании видеосъемки исполнительных действий по вселению взыскателя и выселению должника из жилого помещения стало основанием для признания судом соответствующих действий должностных лиц ФССП России нарушающими права и законные интересы граждан, причиняющими им моральный вред, поскольку в силу ст. 152.1 ГК РФ использование изображения гражданина допускается только с его согласия. См.: письмо ФССП России от 23.12.2011 № 12/01-31392-АП «О порядке проведения видеосъемки при совершении исполнительных действий и применении мер принудительного исполнения».

[9] *Юдин А.В.* Опыт юридической оценки «экзотических» способов исполнения судебных актов органами принудительного исполнения // Эффективность принудительного исполнения судебных решений и актов других органов: сб. мат. Международной научно-практической конференции / отв. ред. А.О. Парфенчиков, Д.Х. Валеев. М., 2011. С. 216–223.

[10] Указанное не исключает в принципе применения мер ответственности, соответствующих по содержанию проступку, например штрафа как наказания за хищение.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

разумевающих ответственность, например обеспечительных мер, мер защиты (правовосстановительных), профилактических мер и т.д. Такие меры по своему содержанию должны всегда соответствовать объективной стороне деяния, которое они предотвращают, пресекают либо последствия которого устраняют. Скажем, арест имущества как мера обеспечения направлен на предотвращение его отчуждения.

Согласимся с М.З. Шварцем в том, что обязанность по исполнению исполнительного документа не может трактоваться как обязанность личного совершения действий по исполнению в исполнительных производствах по взысканию денежных средств или передаче имущества. Мотивы, по которым даже платежеспособный должник не платит долг добровольно, могут быть различными. При этом такой должник не препятствует совершению исполнительных действий (что является самостоятельным правонарушением), но лишь отказывается лично платить долг. Применение в отношении него личных ограничений не только поощряло бы пассивность пристава-исполнителя, но и означало бы смену всей современной парадигмы исполнительного производства, основанной на системе имущественных, но не личных ограничений должника, состоящей из предусмотренных законом мер принудительного исполнения. При всей привлекательности и эффективности личных ограничений они ни в коей мере не могут стать заменой деятельности судебного пристава-исполнителя по применению мер принудительного исполнения[11].

Нельзя забывать и о том, что законодатель должен обеспечить конституционный уровень гарантий прав граждан не только при привлечении к юридической ответственности, но и при применении *иных мер принуждения* (*обеспечительных мер*, мер пресечения), связанных с ограничением личной свободы. Помимо наличия соответствующих процессуальных гарантий для должника (право своевременно узнать о применении меры, высказывать возражения относительно ее применения, оспаривать соответствующее постановление в суде и т.д.), предусмотренных законом условий применения меры принуждения (по кругу лиц, по основаниям применения), каждая такая мера (независимо от ее правовой квалификации) должна быть *соразмерна* (именно на соразмерность любых мер государственного принуждения, в том числе в исполнительном производстве, обращает внимание Конституционный Суд РФ)[12].

Соразмерность не только определяет набор возможных принудительных мер (мер принудительного исполнения, исполнительных действий, мер юридической ответственности и т.д.), закрепленных законом, но и должна восприниматься как принцип, ограничивающий репрессивный потенциал исполнительного производства, определяющий поведение судебного пристава-исполнителя при выборе и применении *конкретной меры в определенной ситуации* с учетом имущественного и социального статуса должника, его поведения, причин неисполнения требований исполнительного документа, иных обстоятельств[13].

Рассмотрим теперь детально текст Проекта.

Каково, исходя из Проекта, назначение предлагаемых ограничений: обеспечение исполнительного производства (как ограничение на выезд за рубеж), наказание должника либо освобождение от работы судебного пристава-исполнителя посредством понуждения должника инициативно исполнить требования исполнительного документа под гнетом личного ограничения? Вернемся к процитированной выше пояснительной записке к Проекту, в которой указано, что новое ограничение «будет являться превентивной мерой, мотивирующей на исполнение требований исполнительных документов должниками в добровольном порядке». Очевидно, что в том виде, в котором мера предусмотрена в Проекте, предполагающем применение ограничения непосредственно после истечения установленного пятидневного срока на добровольное исполнение с даты вынесения постановления о возбуждении исполнительного

[11] См.: *Шварц М.З.* Указ. соч. С. 182–183.

[12] См., напр.: Определение КС РФ от 03.07.2014 № 1563-О; Постановление КС РФ от 14.05.2012 № 11-П. В исполнительном производстве принцип соразмерности исполнительных действий законодательно не закреплен, что, однако, не освобождает законодателя и правоприменителя от его соблюдения с учетом положений Конституции РФ. О принципах исполнительного производства подробнее см.: *Гальперин М.Л.* Правовая политика и принципы исполнительного производства // Закон. 2011. № 7. С. 133–144.

[13] О соразмерности в исполнительном производстве подробнее см.: *Гальперин М.Л.* Обращение взыскания на единственное жилое помещение должника-гражданина: существует ли нормативное решение? // Закон. 2013. № 10. С. 111–124.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

производства (ч. 12 ст. 30 и ст. 67.1 Закона об исполнительном производстве в редакции Проекта), она призвана обеспечить как частную, так и общую превенцию, угрожая не только конкретному должнику, но и всем лицам, которые потенциально могут приобрести процессуальный статус должника. Таким образом, предлагаемые меры по своему предназначению (в понимании авторов Проекта) схожи с *мерами юридической ответственности*, угроза применения которых побуждает соблюдать требования закона. О том, что рассматриваемая мера не является обеспечительной, свидетельствует тот факт, что она по своему содержанию никак не связана с собственно исполнительным производством, как арест имущества должника или ограничение на выезд за рубеж, призванные *создать условия для эффективного применения мер принудительного исполнения, но не заменяющие такие меры, совершаемые судебным приставом-исполнителем в силу возложенных на него законом обязанностей.* Заметим, что в законодательстве об административных правонарушениях лишение права на управление транспортным средством (которое, несмотря на попытку авторов Проекта терминологически развести понятия «лишение» и «ограничение» по содержанию, идентично предлагаемым Проектом мерам) используется исключительно как наказание за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных КоАП РФ (ст. 3.8 КоАП РФ).

> Таким образом, определяющим фактором для применения законодателем лишения права управления является *нарушение именно в сфере безопасности дорожного движения*[14], не то можно было бы ставить вопрос о лишении прав на управление транспортным средством как наказании, например, за правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг.

Реализованная в Проекте правовая модель явно не удовлетворяет базовым конституционно-правовым требованиям к нормам о юридической ответственности. Начнем с того, что ответственность в современном правовом государстве наступает исключительно за правонарушение, т.е. за противоправное действие или бездействие. В рассматриваемой ситуации никакого правонарушения нет, поскольку в законе *нет нормативно закрепленной обязанности должника самостоятельно* (*добровольно* в терминологии Закона об исполнительном производстве») *исполнять требования исполнительного документа*. Вслед за А.В. Юдиным обратим внимание на отсутствие в Законе об исполнительном производстве прямого указания на юридическую обязанность должника по исполнению судебного решения по имущественному спору, а также на то, что среди принципов исполнительного производства не обнаруживается принципа, который *обязывал бы должника к своевременному и реальному исполнению судебного акта*. Многочисленные нормы об обязательности исполнения судебных постановлений (ч. 2 ст. 13 ГПК РФ) и законных требований судебного пристава-исполнителя (ч. 1 ст. 6 Закона об исполнительном производстве) имеют неконкретный характер и растворяются во множестве разноотраслевых предписаний[15]. Согласимся с тем, что в самом законодательстве об исполнительном производстве нет общей обязанности должника *содействовать* исполнению требований исполнительного документа, а Закон об исполнительном производстве в ст. 6 предусматривает лишь обязательность *законных требований судебного пристава-исполнителя*. В связи с этим должник, даже имея возможность исполнить требования исполнительного документа, по известным только ему одному причинам (например, неприязненное отношение к взыскателю, отказ воспринимать исполнительный документ как легитимный) в настоящее время может вести себя в исполнительном производстве пассивно. В том случае, если все же авторы Проекта хотели сконструировать ограничения личных прав как меры ответственности, необходимо было, по крайней мере, обеспечить для должника необходимый уровень соблюдения процессуальных прав. В Проекте не учтены выводы Конституционного Суда РФ, сделанные по итогам оценки конституционности ст. 67 Закона об исполнительном производстве, предусматривающей даже не меру ответственности, а обе-

[14] К аналогичному выводу пришло и Правовое управление Государственной Думы в заключении на Проект. См.: http://asozd.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/7A99A643F3123D0843257DD3004FE714/$File/1225661379-6.163.rtf?OpenElement (дата обращения: 16.02.2015).

[15] См.: *Юдин А.В.* Правовая природа обязанности должника по исполнению судебного акта // Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы: сб. мат. Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Челышев. М., 2009. С. 193–197.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

спечительную меру[16], о том, что ограничение не может устанавливаться до тех пор, пока судебный пристав не будет уверен в том, что должник знает о возбуждении в отношении него исполнительного производства и действительно уклоняется от взыскания. В отличие от ч. 2 ст. 67 действующего Закона Проект вообще специально не предусматривает направление постановления об ограничении права и постановления (акта) об изъятии документа о праве на управление транспортным средством должнику. Он не содержит норм о предоставлении должнику возможности доказать свою невиновность в неисполнении исполнительного документа до применения личного ограничения. Не обосновано в пояснительной записке к Проекту и введение при применении ограничения презумпции виновности должника (презумпции неуважительности причин неисполнения требований исполнительного документа).

> Остается неясным, почему в Проекте полномочие по ограничению права на управление транспортным средством отдано судебным приставам.

Нельзя забывать о том, что лишение права и в Уголовном кодексе, и в КоАП РФ является наказанием, назначаемым *исключительно судом* (например, ст. 3.8 КоАП РФ). Кроме того, лишение (ограничение) специального права в уголовном праве и в законодательстве об административных правонарушениях и как мера ответственности, и как мера пресечения *всегда ограничено определенным сроком* (за исключением пожизненного лишения свободы). Очевидно, требование срочности, определенности параметров ограничения в данном случае проистекает из положений Конституции РФ[17]. Иначе и заключение под стражу как мера пресечения могла бы использоваться в уголовном процессе не в течение определенного срока, продлеваемого судом в установленном законом порядке, а, например, до тех пор, пока преступление, в совершении которого обвиняется содержащийся под стражей, не будет раскрыто. В соответствии же с Проектом ограничение права устанавливается не на заранее определенный срок, а «сохраняется до исполнения требований исполнительного документа в полном объеме или до отмены ограничения права».

Исходя из процитированной выше пояснительной записки к Проекту основной целью изменения является побуждение должников к исполнению требований исполнительных документов, в том числе в добровольном порядке. Однако независимо от того, квалифицируем мы ограничения прав должника как меры ответственности, как исполнительные действия или иные меры принуждения в исполнительном производстве, конституционно-правовые требования соразмерности обязывают законодателя предусмотреть определенную очередность их применения в целях, с одной стороны, обеспечения эффективности исполнительного производства, а с другой — защиты прав и свобод должника. Так что вряд ли обоснованно предусматривать в Проекте ограничение прав должника на самом первом этапе исполнительного производства, до применения иных исполнительных действий. Безусловно, судебному приставу выгодно как можно скорее поставить должника в ситуацию, при которой он сам, «добровольно» исполнит исполнительный документ. Сила государственного принуждения должна наращиваться постепенно с учетом необходимости экономии репрессии, ресурсов государства на принудительное исполнение. В самом Законе об исполнительном производстве, например в ч. 1 ст. 65 (в ред. Федерального закона от 12.03.2014 № 34-ФЗ), предусмотрено, что исполнительный розыск должника, его имущества объявляется не сразу после возбуждения исполнительного производства, а при условии, что совершенные *иные исполнительные действия не позволили* установить местонахождение должника, его имущества.

> Очевидно, и личные ограничения, при условии их введения в том или ином виде, должны быть надлежащим образом вписаны в очередность мер принуждения в исполнительном производстве.

Проект содержит значительное количество иных существенных противоречий и пробелов, которые могут негативно повлиять на его применение.

Во-первых, не вполне ясно, почему авторы Проекта ограничили основания применения ограничения личных прав неисполнением требований, удовлетворя-

[16] См.: Определение КС РФ от 03.07.2014 № 1561-О.

[17] См., напр.: Постановление КС РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта „а“ пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова».



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

емых в соответствии со ст. 111 Закона об исполнительном производстве в первую или вторую очередь, а также требований, содержащихся в судебных исполнительных документах по результатам разрешения спора, *связанного с воспитанием детей*. Заметим, что ст. 111 предусматривает очередность удовлетворения исключительно *денежных требований* исполнительных документов при наличии *нескольких взыскателей* и нескольких исполнительных документов в условиях *недостаточности взысканных с должника средств и ссылка на нее некорректна*. В Проекте необходимо прямо в ст. 67.1 указать те требования, неисполнение которых влечет применение новых ограничений, а не ссылаться на статью, которая имеет иное назначение в законодательстве об исполнительном производстве.

Напомним, что в первую и вторую очередь в соответствии со ст. 111 удовлетворяются требования по взысканию алиментов, возмещению вреда, причиненного здоровью, возмещению вреда в связи со смертью кормильца, возмещению ущерба, причиненного преступлением, а также требования о компенсации морального вреда, по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих (работавших) по трудовому договору, а также по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности. Совершенно очевидно, что затруднения в исполнении возможны и при исполнении иных денежных требований, не только тех, которые указаны в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 111. Более того, фактическая невозможность исполнения присуща требованиям, которые объективно не могут быть исполнены без участия самого должника, прежде всего *неимущественным требованиям к должнику совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий*. Именно поэтому в силу ст. 105 Закона об исполнительном производстве такие требования исполняются посредством установления сроков на исполнение с применением к должнику исполнительского сбора и административных штрафов. О неэффективности соответствующих штрафов указано в пояснительной записке к Проекту, однако сам Проект, предусматривая новые меры главным образом для имущественных требований, обозначенную проблему никак не решает. Единственное исключение в Проекте — исполнение неимущественных требований исполнительных документов, выданных по итогам разрешения спора, *связанного с воспитанием детей*. Примерный перечень таких дел предусмотрен сегодня п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (споры о месте жительства ребенка, об устранении препятствий к общению с ребенком и т.д.). Большинство таких исполнительных документов исполняются долгое время *не в связи с уклонением должника от исполнения*, а в связи с особенностями поведения самого ребенка, его привязанностью к одному из родителей, несмотря на решение суда, а также взаимоотношениями родителей, иными факторами социального и психологического характера, которые не могут быть устранены ограничением водительских прав должника.

Во-вторых, явная ошибка содержится в ч. 1 и 2 ст. 67.1 Закона об исполнительном производстве в редакции Проекта. Часть 2 ст. 67.1, копируя ч. 4 ст. 67, предусматривает, что если исполнительный документ не является судебным актом и выдан не на основании судебного акта, то взыскатель или судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд с заявлением об установлении для должника временного ограничения права на управление транспортным средством и/или судном. Вместе с тем ч. 1 ст. 67.1, в отличие от ч. 1 ст. 67, не ограничивает по общему правилу основания для применения ограничений лишь *судебными* исполнительными документами. Также и документы, указанные в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 111, могут быть как судебные, так и несудебные, например соглашение об уплате алиментов.

В-третьих, по исполнительным документам, указанным в п. 2 ч. 1 ст. 111 Закона об исполнительном производстве (исполняемым во вторую очередь), как правило, должниками являются не граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, а юридические лица (по требованиям о выплате выходных пособий и оплате труда на основании трудового договора, выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности), тогда как в проектной ч. 1 ст. 67.1 в качестве адресатов предлагаемых ограничений указаны лишь граждане, в частности индивидуальные предприниматели.

В-четвертых, Проект предлагает включить в диспозицию ст. 12.7 КоАП РФ, устанавливающую ответственность в виде крупного штрафа, *административного ареста и обязательных работ* за управление транспортным средством водителем, лишенным соответствующего права, также и управление транспортным



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

средством должником, чье право управления было ограничено судебным приставом-исполнителем в соответствии с Проектом. Аналогичные изменения предлагается внести в ч. 3 ст. 12.7 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за передачу управления транспортным средством лицу, заведомо не имеющему права управления транспортным средством или лишенному такого права, и ч. 2 ст. 11.8 КоАП РФ (управление судном лицом, не имеющим права управления этим судном, или передача управления судном лицу, не имеющему права управления).

Предположим, что авторы Проекта смешали два совершенно различных юридических режима, разных механизма правового регулирования. Статья 12.7 КоАП РФ устанавливает ответственность, как и все статьи в главе 12 КоАП РФ, исключительно за правонарушения *в области дорожного движения*, инкорпорация в нее норм об ответственности за *неисполнение постановлений судебного пристава в сфере исполнительного производства* недопустима. Кроме того, Проект предполагает, что режим обеспечения исполнения *постановления судебного пристава-исполнителя* об ограничении специального права будет точно таким же, как и режим обеспечения исполнения *постановления суда о лишении соответствующего права за нарушения в области дорожного движения* (в соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ предусмотрено отстранение от управления транспортным средством соответствующего лица, со ст. 27.13 КоАП РФ — задержание транспортного средства и пр.). Все указанные действия, включая составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.7 КоАП РФ, учет лиц, ограниченных в праве на управление транспортного средства, их выявление и т.д. совершают не судебные приставы, а должностные лица органов внутренних дел (полиции). Таким образом, исполнение постановления судебного пристава-исполнителя осуществляется не в режиме исполнительного производства, как это предусмотрено по общему правилу п. 7 ч. 1 ст. 12 и ч. 4 ст. 14 Закона об исполнительном производстве, а возлагается на должностных лиц полиции в порядке, предусмотренном для *наказания лиц, виновных в нарушении правил дорожного движения*. Место соответствующим нормам об ответственности за нарушение примененного ограничения (если предположить, что они все-таки нужны) явно не в главе 12 КоАП РФ, а в ст. 17.14 Кодекса, устанавливающей ответственность за невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя и иные нарушения *в сфере исполнительного производства*. В данном случае сам судебный пристав должен осуществлять все действия по привлечению к административной ответственности должника, обеспечивая исполнение своего собственного постановления. Вызывает обоснованные сомнения и уже упомянутая выше *соразмерность* предусмотренной ст. 12.7 КоАП РФ санкции не как последствия нарушения правил дорожного движения, создавшего угрозу жизни и здоровью других лиц (управление транспортным средством лицом, лишенным водительских прав судом за общественно опасное правонарушение), а как санкции за неисполнение постановления судебного пристава-исполнителя должником, не представляющим опасность для общества, но лишь не погасившего долг перед частным лицом[18]. В случае принятия Проекта административный арест и обязательные работы как наказания впервые появятся в арсенале мер воздействия *на личность* должника в исполнительном производстве (пока действуют лишь нормы о штрафе и иных имущественных взысканиях), однако такое резкое усиление репрессивного воздействия на должников-граждан в пояснительной записке к Проекту никак не обосновано.

В-пятых, из Проекта невозможно установить, с какого момента должник считается ограниченным в праве на управление транспортным средством и, соответственно, может быть привлечен к ответственности за нарушение ограничения: с момента утверждения соответствующего постановления старшим судебным приставом или его заместителем, изъятия у должника документа о праве управления (составления акта об отказе должника сдать указанный документ), направления постановления и акта об изъятии документа о праве на управление транспортным средством в уполномоченный орган для исполнения, получения таких документов уполномоченным органом? С учетом того, что авторы Проекта предлагают установить строгую ответственность за нарушение ограничения права должника, момент его установления имеет особое значение для обеспечения определенности правового регулирования.

[18] Соразмерность как собственно ограничения прав должника, так и наказания за несоблюдение такого ограничения в Проекте вызвали вопросы и у Правового управления Государственной Думы. См.: http://asozd.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/7A99A643F3123D0843257DD3004FE714/$File/1225661379-6.163.rtf?OpenElement (дата обращения: 16.02.2015).



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

Вместе с тем у недобросовестного должника в соответствии с Проектом есть возможность вообще не сдавать документ о праве управления, а бесконечно уклоняться от исполнения постановления об ограничении права, продолжать управлять транспортным средством и выплачивать штрафы, предусмотренные ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ за неисполнение законного требования судебного пристава (для гражданина — от 1000 до 2500 руб.), не опасаясь ответственности, предусмотренной ст. 11.8 или 12.7 КоАП РФ.

Наконец, в-шестых, в ч. 3 ст. 67.1 Закона об исполнительном производстве в редакции Проекта указано на то, что постановление о временном ограничении должно содержать реквизиты документа о праве на управление транспортным средством должника. При этом неясно, как судебный пристав еще на этапе возбуждения исполнительного производства сможет не только получить соответствующую информацию, но и вообще узнать о наличии водительского удостоверения у должника.

> В итоге следует прийти к выводу о том, что, если предположить целесообразность введения в исполнительное производство ограничения права должника на управление транспортным средством, такое ограничение может быть сконструировано только по модели *юридической ответственности* с закреплением в законе надлежащих процессуальных гарантий прав должника как лица, привлекаемого к публично-правовой ответственности (презумпция невиновности в неисполнении требований исполнительного документа, право должника знать о рассмотрении вопроса о применении ограничения, представлять соответствующие доказательства и т.д.), возложением полномочий по его применению на *суд*, а не судебного пристава-исполнителя (по аналогии с лишением права в КоАП РФ), предусмотреть срочный характер соответствующих мер (с возможностью продления при условии подтверждения обстоятельств, послуживших основанием для их применения), применение ограничений лишь в том случае, если иные исполнительные действия не привели к исполнению требований исполнительного документа.

Также необходимо предусмотреть ответственность за *нарушение* постановления об ограничении исключительно в виде штрафа, но не ареста или обязательных работ. В целом конструкция ограничения как меры ответственности за неисполнение должником требований исполнительного производства и (или) воспрепятствование совершению судебным приставом-исполнителем действий, направленных на принудительное исполнение, возможна лишь при *закреплении соответствующих обязанностей* должника непосредственно в Законе (выше мы выяснили, что в Законе нет обязанности должника самостоятельно исполнять требования исполнительного документа либо содействовать приставу в их исполнении). Представляется, что основным адресатом ограничений должны быть должники по исполнительным документам, требования по которым объективно не могут быть исполнены без участия самого должника, либо исполнение без участия должника значительно затруднено (неимущественные требования).

Осмелимся предположить, что предлагаемая конструкция в большей степени, чем описанная в Проекте, защитит права и законные интересы обеих сторон исполнительного производства и общественный интерес, гарантирует реализацию соответствующих положений Конституции РФ в исполнительном производстве.

**Gal'perin Mikhail L'vovich**

Associate Professor at Judicial Power Department of the Law Faculty of Higher School of Economics, PhD in Law, LLM (17 Malaya Ordynka str., office 417, 119017 Moscow; e-mail: mikhail.galperin@mail.ru).

## ON THE LEGALITY OF REVOCATION OF DEBTOR'S DRIVING LICENCE, OR WHO SHOULD DRAFT LAWS?

Author presents analysis of proposed amendments to the Federal Law "On Enforcement Proceeding", introducing new restrictions of debtor's driving license. These initiatives are used as an example of common problems of lawmaking process as well as of general trends in the Russian regulation of enforcement proceeding.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58

*Keywords: protection of rights, enforcement proceeding, legislative process*

**References**

Gal'perin M.L. "Legal Policy and Principles of Enforcement Proceeding" [*Pravovaya politika i printsipy ispolnitel'nogo proizvodstva*] (in Russian). Statute [*Zakon*]. 2011. No. 7. P. 133–144.

Gal'perin M.L. "Forfeiture of the Debtor's Sole Living Premises: Is There a Proper Legal Solution?" [*Obrashchenie vzyskaniya na edinstvennoe zhiloe pomeshchenie dolzhnika-grazhdanina: sushchestvuet li normativnoe reshenie?*] (in Russian). Statute [*Zakon*]. 2013. No. 10. P. 111–124.

Parfenchikov A.O. "Enforcement of Judicial and Other Acts in the Russian Federation. Development Prospects" [*Prinuditel'noe ispolnenie sudebnykh i inykh aktov v Rossiyskoy Federatsii. Perspektivy razvitiya*] (in Russian), in: Parfenchikov A.O., Kropachev N.M., Valeev D.K. (eds.). Enforcement Proceedings of Court Judgments and Acts of Other Official Authorities. Powers of Officials at the Implementation of Executive Actions. Publications of the International Scientific Conference [*Prinuditel'noe ispolnenie aktov sudov i inykh organov. Polnomochiya dolzhnostnykh lits pri osushchestvlenii ispolnitel'nykh deystviy. Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*]. Moscow, Statut, 2013. P. 7–16.

Schwartz M.Z. On Issue of Personal Limitations in Enforcement Proceedings [*K voprosu o pravovoy prirode lichnykh ogranicheniy v ispolnitel'nom proizvodstve*] (in Russian), in: Parfenchikov A.O., Kropachev N.M., Valeev D.K. (eds.). Enforcement Proceedings of Court Judgments and Acts of Other Official Authorities. Powers of Officials at the Implementation of Executive Actions. Publications of the International Scientific Conference [*Prinuditel'noe ispolnenie aktov sudov i inykh organov. Polnomochiya dolzhnostnykh lits pri osushchestvlenii ispolnitel'nykh deystviy. Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*]. Moscow, Statut, 2013. P. 175–184.

Treushnikov M.K. (ed.). Civil Procedure. Anthology [*Grazhdanskiy protsess. Khrestomatiya*]. Moscow, Gorodets, 2005. 504 p.

Yudin A.V. Experience of Legal Estimation of "Exotic" Methods for Execution of Judicial Decisions by Enforcement Authorities [*Opyt yuridicheskoy otsenki «ekzoticheskikh» sposobov ispolneniya sudebnykh aktov organami prinuditel'nogo ispolneniya*] (in Russian), in: Parfenchikov A.O., Valeev D.K. (eds.). Efficiency of Enforcement Proceedings of Court Judgments and Acts of Other Official Authorities. Publications of the International Scientific Conference [*Effektivnost' prinuditel'nogo ispolneniya sudebnykh resheniy i aktov drugikh organov. Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*]. Moscow, Statut, 2011. P. 216–223.

Yudin A.V. Legal Nature of the Debtor's Obligation to Execute Court Decision [*Pravovaya priroda obyazannosti dolzhnika po ispolneniyu sudebnogo akta*] (in Russian), in: Valeev D.K., Chelyshev M.Y. (eds.). Enforcement Proceeding: Procedural Nature and Civil Law Basis. Publications of the All-Russian Scientific Conference [*Ispolnitel'noe proizvodstvo: protsessual'naya priroda i tsivilisticheskie osnovy. Sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*]. Moscow, Statut, 2009. P. 193–197.



Loaded: 04-11-2025 AMt 11:17:58