

Колядко, И.Н. Принудительное исполнение судебных решений и иных актов в Республике Беларусь (концепция, правовое регулирование, проблемы совершенствования) / И.Н. Колядко // Актуальные проблемы развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека: Сб. науч. статей. – Краснодар – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 977 с. – С.659-669.

**И.Н.Колядко**

**Принудительное исполнение судебных решений и иных актов в Республике Беларусь (концепция, правовое регулирование, проблемы совершенствования).**

Тип организации и правила осуществления добровольного и принудительного исполнении судебных решений по гражданским делам, а также иных актов (преимущественно юрисдикционных актов в части имущественных взысканий) Республика Беларусь унаследовала из советского законодательства. При этом в первые годы после распада СССР это законодательство являлось составной частью гражданского процессуального законодательства (ГПК 1964г.) Оно обеспечивало нормативное регулирование порядка принудительного исполнения традиционных для гражданского процесса актов защиты права: судебных решений, определений, постановлений, в том числе об утверждении мировых соглашений, а также приговоров судов и постановлений по делам об административных правонарушениях в части имущественных взысканий, решений третейских, товарищеских судов, комиссий по трудовым спорам, решений иностранных судов и арбитражей. Кроме того, с начала 90-х годов по правилам ГПК исполнялись и решения, определения, постановления хозяйственных судов, созданных наряду с системой общих судов. При этом не имелось явных затруднений, кроме проблем экономического характера в связи с нестабильным имущественным положением должников, как граждан, так и юридических лиц.

Первоначально необходимость реформирования исполнительного производства проявилось в связи с его отрывом от новелл гражданского законодательства, которое бурно развивалось в части установления имущественных прав предприятий, закрепления частной собственности с целью приспособления к новым экономическим условиям. Приведение норм

законодательства об исполнительном производстве в соответствии с изменениями в гражданском законодательстве было отложено и осуществлено лишь в ходе реализации концепции судебно-правовой реформы о кодификации материального и процессуального законодательства в 1998-1999 г.г. Принятые в Республике Беларусь Гражданский кодекс [1], Гражданский процессуальный кодекс [2], Хозяйственный процессуальный кодекс [3] закрепили согласованные положения об имущественном статусе физических и юридических лиц и порядке обращения взыскания на их имущество.

Однако кодификация иных отраслей законодательства (земельного, брачно-семейного, об административных правонарушениях и др.) была осуществлена позже принятия названных кодексов. Это привело к тому, что хозяйственное и гражданское процессуальное законодательство в части регулирования исполнительных действий не содержит развёрнутого регламента их совершения с учётом правового регулирования в соответствующих отраслях материального права и соответственно не отражает весь перечень мер воздействия к должникам с целью принудительного исполнения.

С целью введения специализации судей Законом от 13 января 1995 года «О судеоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» [4] в районных (городских) судах были введены должности судей по административным делам и исполнительному производству к компетенции которых относилось рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также исполнение судебных и несудебных постановлений по таким делам. Хотя Кодекс о судеоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 года [5] не предусматривает такого статуса судей, специализация сохраняется в связи с существенным расширением компетенции судов с 1 марта 2007 года согласно Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях [6] по рассмотрению дел об административных правонарушениях и ростом их количества. Количество только судебных дел об административных правонарушениях превысило 300 тысяч и примерно на треть превышает количество гражданских дел. Это привело к ситуации, когда в исполнительном производстве во многих общих судах дела о взыскании административных штрафов достигают до половины всех производств.

Первыми действиями, направленными на совершенствование организации принудительного исполнения было введение организационно самостоятельной службы судебных исполнителей хозяйственных судов [7] наряду с существовавшим институтом судебных исполнителей общих судов. Служба судебных исполнителей хозяйственных судов первоначально применяла субсидиарно при исполнении решений хозяйственных судов гражданское процессуальное законодательство в части исполнительного производства.

Таким образом, в общих судах была сохранена прежняя модель организации исполнения – судебные исполнители при районных (городских) судах, в отношении которых как

государственных служащих можно утверждать о действии двойного подчинения: органам Министерства юстиции и суду. Однако судебные исполнители хозяйственных судов не находятся в подчинении Министерства юстиции и в отношении них сохраняется подчинённость руководителям служб исполнения хозяйственного суда и хозяйственному суду.

В целом модель организации принудительного исполнения можно охарактеризовать как публично-правовую, в которую внедряются частно-правовые элементы на этапе реализации имущества должника.

Следует отметить, что в доктрине белорусской гражданской процессуальной науки с определённым пониманием правильности постановки проблем восприняты как трактовка вопроса М.К. Юковым о рассмотрении норм исполнительного законодательства в качестве комплексной отрасли [8, с. 94-97], а также В.М.Шерстюком о том, что отношения, возникающие при исполнении решений и иных юрисдикционных актов и гражданские процессуальные отношения не являются однородными [9, с. 22-23]. Так, в учебной литературе подчёркивалось, что «функция по принудительному исполнению осуществляется судом, а меры по непосредственному принуждению к исполнению судебными исполнителями» [10, с.338] а в настоящее время отмечается необходимость совершенствования именно процедур осуществления принудительных действий судебными исполнителями [11, с.170].

При этом большинство представителей науки гражданского процессуального права в период кодификации гражданского и хозяйственного процессуального законодательства в 1998 году не ставили под сомнение необходимость регулирования порядка принудительного исполнения судебных решений и иных актов в рамках законодательства о судопроизводстве. Поэтому не был воспринят опыт Российской Федерации в регулировании принудительного исполнения отдельным законом.

Существенную роль в решении вопроса об организации принудительного исполнения имели практические рекомендации о понимании судебной власти, закреплённые в Концепции судебно-правовой реформы, принятой 23 апреля 1992 года Верховным Советом Республики Беларусь [12].

Один из разработчиков концепции И.И.Мартиневич в понятие судебной власти относил не только осуществление правосудия, но и совокупность тех ответственных властных полномочий, которыми наделён суд в целях восстановления нарушенного права и справедливости [13, с.91], и такое понимание вошло в концепцию.

Такому пониманию способствовали новеллы Конституции Республики Беларусь 1994 года закрепивших принцип разделения властей. Придание судебной системе функций ветви государственной власти по сравнению с советским периодом, закреплявшим за судами лишь функцию правосудия, требовало усиления судебной власти как путём расширения компетенции

судов по рассмотрению и разрешению гражданских и хозяйственных дел, так и с целью придания полноты этой власти - посредством сохранения за судами задач по исполнению решений о присуждении и дополнительно задач по контролю за реализацией всех судебных постановлений обязательных для государственных органов и должностных лиц (о признании граждан недееспособными и ограничено дееспособными, об установлении фактов и правоотношений требующих регистрации и т.п.). Это положение было впервые закреплено в ст. 540 ГПК 1999г. Наделение судов названными полномочиями на наш взгляд обеспечивает выполнение ими функций по защите права как при принудительном исполнении решений судебными исполнителями, так и при реализации подтвержденных судом прав и законных интересов иными органами. Более того в литературе утверждалось о возникновении судебной защиты прав со стадии исполнительного производства в случаях, когда основаниями исполнения являлись несудебные акты [14, с.30].

Представляется, что эти принципиальные положения вытекают из ст.60 Конституции Республики Беларусь [15], гарантирующей каждому защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определённые законом сроки.

В этой связи представляется недостаточно убедительным утверждение, что судебная власть реализуется только через осуществление судопроизводства [16, с.277].

В осуществлении правосудия основная функция судебной власти по защите права, но судебная власть не ограничивается только этой функцией [17, с.53]. По законодательству Республики Беларусь – это и функция обеспечения исполнения судебных решений и в определённой степени – судебного управления в целом и, особенно, при исполнении судебных решений.

Примеры организации исполнения на частично-правовой основе в ряде стран (Литва, Латвия) сопровождались закреплением их статуса как лиц свободной профессии, занимающихся публично-правовой деятельностью, аналогичной деятельности государственных должностных лиц. При этом, сохранено влияние (кроме непосредственного руководства), как Министерства юстиции так и судов [18, с. 266].

Передача служб исполнения исполнительной власти – особенность российского законодательства, которая предопределяет соответствующие выводы. Однако отсутствие заметного прогресса в эффективности принудительного исполнения в России позволяет сомневаться в правильности такого решения, так как оно не обеспечивает верховенство власти суда в защите права при принудительном исполнении судебных решений. И лишь в этом смысле следует воспринимать известное постановление Европейского суда по делу «Бурдов против России» о том, что исполнение судебного решения должно рассматриваться как составляющая часть судебного разбирательства.

Нахождение служб исполнения при судах (даже при сохранении за органами юстиции функций подбора кадров, средств дисциплинарного воздействия, подзаконного нормотворчества и др.) не позволяет их относить исключительно к субъектам исполнительной власти. И наоборот отделение служб исполнения от судов умаляет пределы судебной власти.

Представляется, что конституционное положение об осуществлении правосудия судами трактуется узко в плане отражения лишь структуры судебной системы, составов суда и значимости статуса судьи без анализа содержательной составляющей о деятельности суда как целого, как субъекта власти. Игнорируется, что как рассмотрение и разрешение гражданских дел, так и исполнение решений связано не только с деятельностью судьи, которая является главенствующей, но и должностных лиц суда (от секретаря судебного заседания, канцелярии до судебного исполнителя), без деятельности которых невозможно осуществление судебной власти. Такой подход к тому же не способствует передаче права на совершение отдельных процессуальных действий должностным лицам суда. Представляет в связи с этим интерес закрепление в ч.6 ст.118 ГПК статуса судебных документов не только за судебными постановлениями, но за документами, составляемыми в исполнительном производстве.

При этом, безусловно, деятельность судебного исполнителя происходит с использованием иной отличной от гражданской процессуальной формы реализации права, которую можно охарактеризовать как административное правоприменение. В этом отношении бесспорно, что действия судебного исполнителя не являются правосудием, но они, как функция необходимы для реальности судебной власти в части осуществления правосудия.

Таким образом, концептуально в основу регулирования порядка принудительного исполнения судебных решений была положена традиционная концепция о том, что исполнительное производство является стадией гражданского процесса, в которой завершается защита права. Более того, в период второй кодификации (1998г.) хозяйственного процессуального законодательства в полном объёме было урегулировано исполнительное производство в хозяйственном судопроизводстве и завершено становление соответствующей стадии процесса. Таким образом, в Республике Беларусь в настоящее время имеется не только дуализм судебной системы (общие и хозяйственные суды), но и процессуального законодательства (гражданское и хозяйственное), в том числе по вопросам принудительного исполнения судебных решений.

Несколько позже в связи с курсом на унификацию законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации предпринималась попытка подготовки проекта закона «Об исполнительном производстве», которая не имела успеха, т.к. преобладающей позицией представителей науки остаётся прежнее мнение об исполнительном производстве как части гражданского и хозяйственного процесса. Такой позиции придерживаются Т.А.Белова [19, с.111],

В.В.Жандаров, В.С.Каменков [20, с. 64, 206], И.Н.Колядко [21, с.336 – 337], В.Г.Тихиня в своём авторском учебнике [22, с.185], А.С.Корсак [23, с. 128-139].

Отметим, что не все специалисты в республике разделяют такую позицию. Например А.Петраш указывает, что «исполнительное производство является целостным и относительно самостоятельным правовым образованием в системе права, регулирующим отношения, возникающие при исполнении судебных актов иных органов, и вряд ли его можно рассматривать как составную часть гражданского процессуального права» [24, с.5]. Более того, на основе достаточно детального анализа современных взглядов российских учёных (Валева Д.Х., Исаенковой О.В., Малешина Д.Я., Яркова В.В. и др.) о месте исполнительного производства в системе права и с учётом нормативного регулирования принудительного исполнения в Беларуси сделан вывод, с которым следует согласиться, что «специфика исполнительного производства как правового образования состоит в комплексном регулировании данных правоотношений нормами различных материальных отраслей права с применением при рассмотрении ключевых правовых вопросов гражданской процессуальной формы. При этом комплексность в правовом регулировании проявляется именно в той части исполнительного производства, на которой судебный исполнитель осуществляет само принудительное исполнение [25, с. 142].»

Сравнительное исследование законодательства об исполнительном производстве Беларуси, России и Польши позволило Т.Рибер поставить на обсуждение вопросы о расширении компетенции судебных исполнителей и необходимости учёта опыта названных стран [26, с.97-112], в том числе о возможности регулировании отдельным законом порядка принудительного исполнения.

В связи с этим в среде научного сообщества значительный интерес вызвала разработка концепции и Проекта Исполнительного кодекса Российской Федерации [27]. Не разделяя позиции авторов о формировании исполнительного права как отрасли права, но поддерживая концепцию комплексности исполнительного законодательства, нельзя не отметить системность и полноту отражения в особенной части проекта процедур и порядка совершения принудительных действий как в отношении различных объектов и имущественных прав должников, так и в части совершения исполнительных действий не имущественного характера судебными исполнителями. Именно в этой части правового регулирования не имеется в Республике Беларусь достаточно подробного регламента на уровне закона, и функции более полного нормативного регулирования выполняются подзаконными актами: Инструкцией по исполнительному производству, утверждённой Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь 20 декабря 2004 года № 40 [28] и Инструкцией о ведении исполнительного производства по хозяйственным (экономическим) спорам, утверждённой постановлением Пленума Высшего Хозяйственного

Суда Республики Беларусь от 26 апреля 2005г. № 17 [29]. Названные подзаконные акты учитывают специфику круга подлежащих принудительному исполнению дел, оперативно корректируются вслед за изменениями норм материальных законов, однако по своему месту в системе источников права не могут разрешить ряд проблем, возникающих при исполнении решений как по гражданским, так и хозяйственным судам. Они лишь учитывают, например, особенности исполнения приговоров судов или постановлений по делам об административных правонарушениях в части имущественных взысканий, особенности исполнения по ряду семейных дел и т.д.

На основании изложенного, следует констатировать, что имеется потребность обновить законодательство об исполнительном производстве. Проявился ряд проблем принудительного исполнения.

По прежнему происходит отставание в отражении новелл гражданского законодательства в исполнительном производстве в связи с либерализацией гражданского оборота некоторых ценностей.

Дуализм систем исполнения помимо преимуществ специализации выявил и недостатки такой организации служб исполнения.

Существование отдельных, организационно не связанных служб исполнения, при общих и хозяйственных судах после установления в качестве условия возбуждения дел о банкротстве (несостоятельности) наличия неисполненного исполнительного документа привело к конкуренции прав на обращение взыскания на имущество одного и того же должника между судебными исполнителями общих и хозяйственных судов. В качестве первой меры по устранению этих проблем и с целью организации взаимодействия служб исполнения было предоставлено судебным исполнителям хозяйственных судов право поручить совершение отдельных исполнительных действий (наложение ареста, контроль за реализацией имущества должником и др.) судебным исполнителям общих судов, путём вынесения постановления, к которому прилагается копия исполнительного документа.

Взаимодействие служб исполнения возможно, кроме института поручений урегулировать через институт межотраслевого сводного исполнительного производства, либо посредством института присоединения к исполнительному производству, возбужденному ранее. Выявилась потребность в структуризации служб исполнения в общих судах, где введено несколько должностей старших судебных исполнителей на уровне районного суда, а так же должность старшего судебного исполнителя областного суда, но не определены вертикальные взаимосвязи их полномочий. Кроме того, при этом может быть учтён положительный опыт частно-правовой формы организации исполнения в части привлечения различных специалистов (бухгалтеров для проверки удержаний из заработной платы нанимателями, оценщиков и т.п.).

Экономически это менее затратный способ, который не будет способствовать существенному увеличению затрат по исполнению, что называется в качестве следствия реализации частно-правовой организации исполнения.

Имеется и потребность расширения функций судебного исполнителя по производству, в том числе и на платной основе, действий вне рамок исполнительного производства для обеспечения поручений суда – о вручении извещений и повесток в проблемных ситуациях, при примирительных процедурах и т.п.

Необходимо четче и одинаково урегулировать проблему различной юридической силы судебных и несудебных исполнительных документов. В частности, исполнительные надписи нотариусов, несудебные постановления об административных штрафах являются основанием для бесспорного списания со счетов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в хозяйственном процессе складывается практика о непризнании исполнительной надписи как исполнительного документа достаточного для обращения взыскания на имущество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Для реализации контроля суда за обеспечением обращения взыскания на имущество назрела потребность установления судебного порядка выдачи судебного неисполнительного документа для принудительного исполнения неисполненных добровольно или в бесспорном порядке несудебных исполнительных документов.

Представляется, что факт выдачи судебного исполнительного документа возлагает на суд обязанность по контролю за его исполнением как в гражданской (хозяйственной) процессуальной форме так и в иных формах, включая делопроизводственную, позволяющую иметь реальную статистику исполненных исполнительных документов по количеству и суммам исполнения, а не статистику законченных исполнительных производств (точнее законченных исполнительных процедур), которая не отражает реальное исполнение, а чаще всего факт частичного исполнения.

Несмотря на хорошие темпы компьютеризации судов, внедрение ряда компьютерных программ обеспечивающих потребности делопроизводства, архивирование судебных решений имеется отставание в обеспечении оперативного доступа судебных исполнителей ко всем имеющимся в Республике Беларусь реестрам и регистрам (о недвижимости; юридических лиц и предпринимателей и др.) Решение этих технологических задач позволило бы значительно усилить оперативность получения информации на стадии подготовки к совершению исполнительных действий, а также выбору способа исполнения – обращение взыскания на имущество либо заработную плату должника.



В последнем случае очень важно по незначительным суммам взыскания не использовать затратный механизм получения информации об имуществе должника. Это возможно путём установления размера сумм, которые подлежат взысканию из заработной платы.

1. Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 7-9. Ст.101.
2. Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 10-11. Ст. 102.
3. Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 13-14. Ст. 195.
4. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1995. №11. Ст.120.
5. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107. 2/1236.
6. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.
7. О создании службы судебных исполнителей хозяйственных судов в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 8 октября 1997 г. № 507//СДУПиПП Республики Беларусь. 1997. №28. ст.915.
8. Юков М.К. Самостоятельность норм, регулирующих исполнительное производство//Проблемы совершенствования ГПК РСФСР. Свердловск, 1975. С.94-97.
9. Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. М., 1989. С.22-23.
10. Гражданский процесс. Особенная часть: Учебник / Под общ. ред. Т.А.Беловой, И.Н.Колядко, Н.Г.Юркевича. –Мн.: Амалфея, 2002. С.338.
11. Колядко И.Н. Проблемы совершенствования процессуальных институтов повышающих эффективность судебной защиты прав граждан и юридических лиц//Эффективность осуществления защиты права как гарантия создания правового государства: Материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2-3 декабря 2004г. / Редкол.: И.Н.Колядко (отв. ред.) и др. – Мн.: И.П. Логвинов, 2005. С.170.
12. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 16. ст. 270.
13. Мартинович И.И. Понятие и значение судебной власти в правовом государстве // Судебно-правовая реформа: концепция и пути её реализации в Республике Беларусь: Матер. научно-практ. конф. Мн., 1992. С.91.
14. Гражданский процесс. Общая часть: Учебник/Под общ. ред. Т.А.Беловой, И.Н.Колядко, Н.Г.Юркевича. –Мн.: Амалфея, 2000. С.30.
15. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями): Мн.: Беларусь, 1997. С.61.
16. Ярков В.В. Гражданское исполнительное право в системе российского права: отдельные вопросы становления и развития // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 4. 2005. СПб., 2000. с.277.
17. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М.: Волтерс Клувер, 2007. с.53.
18. Розенберг Я. Реформа института судебных исполнителей в Латвии // Реформа гражданского процесса в суде первой инстанции в государствах региона Балтийского моря и Центральной Европы. Вильнюс. 2005г. С. 266.
19. Белова Т.А. Исполнительное производство как стадия гражданского процесса и его значение. Гражданский процесс БССР. Ч.3. Мн., Вышэйшая школа, 1981. С.111.
20. Каменков В.С., Жандаров В.В. Хозяйственный процесс в Республике Беларусь. Мн., Амалфея, 1999. С. 64, 206.
21. Гражданский процесс. Особенная часть: Учебник / Под общ. ред. Т.А.Беловой, И.Н.Колядко, Н.Г.Юркевича. –Мн.: Амалфея, 2002. С.336 – 337.
22. Тихиня В.Г. Гражданский процесс. Учебник в 2 томах. Т.2. Мн., НО ООО «Бип-с», 2003. С.185.
23. Корсак А.С. К вопросу о месте исполнительного производства в системе права // Вестник Высшего Хозяйственного Суда, 2004, № 3, с. 128-139.
24. А.Петраш. Исполнительное производство – показатель эффективности механизма правового регулирования // Юстиция Беларуси, 2002, № 5. с.5.
25. Корсак А.С. К вопросу о месте исполнительного производства в системе права // Вестник Высшего Хозяйственного Суда, 2004, № 5, с. 142.
26. Рибер Т. Органы исполнения и место исполнительного производства в системе права (сравнительный анализ на примере Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Польша) // Вестник Высшего Хозяйственного Суда. 2004. № 8, с.97-112.
27. Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации / Отв.ред. Г.Д.Улетова. – Краснодар-СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2004.
28. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 2. 8/11871.
29. Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. 2005. № 13. С.70-110.

