

Колядко, И.Н. О путях повышения эффективности исполнения судебных постановлений / И.Н. Колядко // Правосудие и прокурорский надзор в Республике Беларусь: законодательство и практика применения: сб. науч. трудов / редкол.: А.В. Барков [и др.] – Минск: БГУФК, 2010. – 484 с. – С.462-481.

О путях повышения эффективности исполнения судебных постановлений

Исполнение судебных решений и иных актов по защите права является важной сферой правоприменения гарантирующей гражданам и юридическим лицам право на эффективные средства правовой защиты. Задача повышения эффективности деятельности органов принудительного исполнения предопределяет необходимость поиска рациональных и возможных в условиях отдельного государства путей её решения. При этом следует исходить из принятых Республикой Беларусь обязательств в рамках подписанных ею международных договоров, в частности ст.8 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, предусматривающих обязательства по эффективному восстановлению в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения основных прав, ст.2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, отражающее обязательство государства, обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод также гарантирует каждому человеку право на справедливое судебное разбирательство. Хотя Республика Беларусь ещё не подписала её, опыт применения данной Конвенции, а также Протоколов к ней, правовые позиции Европейского суда по правам человека, сформированные в его решениях имеют принципиальное значение для определения соответствия законодательства и практики исполнения решений судов в Республике Беларусь общепризнанным принципам международного права.

В статье на основе анализа законодательства Республики Беларусь и правоприменительной практики в области исполнения судебных постановлений, тенденций его развития и сравнительного анализа зарубежного опыта исполнения судебных постановлений и его современных тенденций предложен ряд научно-обоснованных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики Республики Беларусь в области исполнения судебных постановлений в соответствии с международными стандартами и передовым зарубежным опытом.

Общая характеристика законодательства Республики Беларусь в области исполнения судебных постановлений

Степень реальности исполнения судебных постановлений является показателем не только состояния судебной ветви власти, но и государственной власти в целом. Ослабление государственной ветви власти в период кризиса 90х годов прошлого века в бывших республиках СССР прежде всего сказалось на эффективности и реальности исполнения судебных постановлений и стало причиной реформ в этой сфере. При этом направления реформ зависели от выбора известных в теории гражданского процесса и практике прежде всего европейских стран моделей организации исполнительного производства (государственная служба при судах, государственная служба исполнительной власти, частная модель организации исполнения, параллельное функционирование нескольких государственных служб либо государственной службы и частной организации исполнения). В свою очередь выбор одной из названных форм организации исполнения в ряде стран после провозглашения в конституциях принципа разделения властей зависел от определения принадлежности судебных исполнителей либо к судебной, либо исполнительной власти.

Традиционно к понятию судебной власти относится осуществление правосудия в форме судопроизводства. Принудительное исполнение судебных решений всегда осуществлялось в иных формах.

Существенную роль в решении вопроса о месте исполнительного производства в Республике Беларусь имели практические рекомендации о понимании судебной власти, закрепленные в Концепции судебно-правовой реформы, принятой 23 апреля 1992 г. Верховным Советом Республики Беларусь¹.

Один из разработчиков концепции профессор И. И. Мартинович в понятие судебной власти относил не только осуществление правосудия, но и совокупность тех ответственных властных полномочий, которыми наделен суд в целях восстановления нарушенного права и справедливости², и такое понимание вошло в концепцию.

Такому пониманию способствовали новеллы Конституции Республики Беларусь 1994 г., закрепившие 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 путем расширения компетенции судов по рассмотрению и разрешению гражданских и хозяйственных дел, так и с целью придания полноты этой власти – посредством

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 16. – Ст. 270.

² *Мартинович, И. И.* Понятие и значение судебной власти в правовом государстве / И. И. Мартинович // Судебно-правовая реформа: концепция и пути ее реализации в Республике Беларусь: материалы науч.-практ. конф. – Минск, 1992. – С. 91.

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 ограниченно дееспособными, об установлении фактов и правоотношений, требующих регистрации и т. п.). Это положение было впервые закреплено в ст. 540 ГПК 1999 г. 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.

Представляется, что эти принципиальные положения вытекают из ст. 60 Конституции Республики Беларусь³, гарантирующей каждому защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки и соответствует концепции обеспечения права на защиту.

Тип организации и правила осуществления добровольного и принудительного исполнения 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 1964 г.) 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 гг. 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 проявилась 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 соответствие с

³ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). – Минск: Беларусь, 1997. – С. 61.

изменениями в гражданском законодательстве было отложено и осуществлено лишь в ходе реализации концепции судебной-правовой реформы о кодификации материального и процессуального законодательства в 1998–1999 гг. Принятые в Республике Беларусь Гражданский кодекс 1998 г.⁴, Гражданский процессуальный кодекс 1999 г.⁵ (далее ГПК), Хозяйственный процессуальный кодекс 1998 г.⁶ (далее ХПК) закрепили согласованные положения об имущественном статусе юридических лиц и порядке обращения взыскания на принадлежащие им денежные средства и имущество, а для физических лиц – на принадлежащее им имущество либо заработную плату и иные доходы.

Однако кодификация иных отраслей законодательства (земельного, брачно-семейного, об административных правонарушениях и др.) была осуществлена после принятия названных кодексов. Это привело к тому, что хозяйственное и гражданское процессуальное законодательство в части регулирования исполнительных действий не содержит развернутого регламента их совершения с учетом правового регулирования в соответствующих отраслях материального права и, соответственно, не отражает весь перечень мер воздействия к должникам с целью принудительного исполнения. Нормативные акты этих отраслей права являются источниками исполнительного производства и применяются непосредственно в ходе исполнения. Полагаем что в будущем возможно их включение в ГПК и ХПК в части видов мер принуждения. Одновременно ГПК и ХПК достаточно полно урегулировали основные положения об исполнительном производстве. При этом учитывая, что большинство судебных исполнителей не имели высшего юридического образования, за судом наряду с традиционными вопросами его компетенции – о выдаче исполнительных документов, их дубликатов, восстановлении пропущенных давностных сроков, повороте исполнения, рассрочке, отсрочке исполнения сохранено право на разрешение основных вопросов движения и завершения исполнительного производства – об отложении исполнительных действий, приостановление исполнения, прекращение исполнения, возвращения исполнительного документа взыскателю.

Для специализации судей Законом от 13 января 1995 г. «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь»⁷ 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

⁴ Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 7-9. Ст.101.

⁵ Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 10-11. Ст. 102.

⁶ Ведомости национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 13-14. Ст. 195.

⁷ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1995. – № 11. – Ст. 120.

делам. Хотя Кодекс о судостроительстве и статусе судей от 29 июня 2006 г.⁸ не предусматривает такого статуса судей, специализация сохраняется в связи с существенным расширением компетенции судов с 1 марта 2007 г. (согласно Процессуально-исполнительному кодексу об административных правонарушениях⁹) по рассмотрению дел об административных правонарушениях и увеличением их количества.

Это привело к ситуации, когда в исполнительном производстве во многих общих судах дела о взыскании административных штрафов достигают половины всех производств, а с учетом иных взысканий в бюджет, и свыше половины. В условиях такой структуры дел ограничены предпосылки использования частной модели исполнения, так как от государства потребуются значительные авансовые платежи.

Первым действием, направленным на совершенствование организации принудительного исполнения, было введение организационно самостоятельной службы судебных исполнителей хозяйственных судов¹⁰ наряду с существовавшим институтом судебных исполнителей общих судов. Служба судебных исполнителей хозяйственных судов первоначально субсидиарно применяла 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, являясь государственными служащими, не находятся в подчинении Министерства юстиции Республики Беларусь и в отношении них сохраняется подчиненность руководителям служб исполнения хозяйственного суда и хозяйственному суду.

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

В осуществлении правосудия основная функция судебной власти по защите права, но судебная власть не ограничивается только этой функцией¹¹. По законодательству

⁸ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 107. – 2/1236.

⁹ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 14. – 2/1291.

¹⁰ 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.

¹¹ Загайнова, С. К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе / С. К. Загайнова. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 53.

Республики Беларусь, это и функция обеспечения исполнения судебных решений и, в определенной степени, судебного управления в целом, особенно при исполнении судебных решений.

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 и за документами, составляемыми в исполнительном производстве, в частности за постановлениями судебных исполнителей. Это позволяет расширить их компетенцию по разрешению вопросов процессуального характера от возбуждения производства по делу до действий по завершения исполнительного производства.

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 (1998 г.) хозяйственного процессуального законодательства в полном объеме было урегулировано исполнительное производство в хозяйственном судопроизводстве и завершено становление соответствующей стадии процесса. В Республике Беларусь в настоящее время имеется дуализм не только судебной системы (общие и хозяйственные суды), но и процессуального законодательства (гражданское и хозяйственное), в том числе по вопросам принудительного исполнения судебных решений. При тождественности статуса судебных исполнителей различается уровень нормативных актов определяющих их

компетенцию, а для судебных исполнителей хозяйственных судов уже прошел процесс расширения их полномочий по совершению процессуальных действий.

Порядок совершения принудительных действий как в отношении различных объектов и имущественных прав должников, так и в части совершения исполнительных действий не имущественного характера судебными исполнителями в общем виде урегулирован в ГПК и ХПК. 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 № 40¹² и Инструкцией о ведении исполнительного производства по хозяйственным (экономическим) спорам, утверждённой постановлением Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 26 апреля 2005г. № 17¹³. 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. Такое соотношение источников правового регулирования может быть сохранено при отражении в ХПК и ГПК хотя бы в общем виде всей совокупности исполнительных действий.

Статус судебных исполнителей общих судов, помимо единственной статьи Кодекса о судоустройстве и статусе судей, детализируется в подзаконных актах Министерства юстиции. При этом происходит поиск оптимального соотношения полномочий старших судебных исполнителей, судебных исполнителей, форм специализации судебных исполнителей. На будущее необходимо закрепление структуры служб исполнения, полномочий руководителя, судебного исполнителя и иных работников включая технический персонал в законодательном акте.

Общая характеристика зарубежного опыта исполнения судебных решений в европейских странах

Исполнение судебных решений является такой сферой правоприменения, которая во всех странах урегулирована совокупностью норм права различных отраслей

¹² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 2. 8/11871.

¹³ Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. 2005. № 13. С.70-110.

(судоустройственного, гражданского процессуального, административного, гражданского, финансового и др.) Вместе с тем, ключевыми направлениями являются нормативные акты, определяющие статус судебного исполнителя и его компетенцию, гражданское процессуальное законодательство либо отдельные законы в части регулирования порядка осуществления исполнительного производства и отдельных процедур по совершенствованию исполнительных действий; правовой режим объектов права собственности и их обращения, способы реализации имущества и имущественных прав должника. Регулирование этих вопросов в Республике Беларусь и ряде европейских стран (Российской Федерации, Латвии, Литве, Казахстане, Украине, Польше, Франции, ФРГ и др.) существенно отличаются. При этом в России¹⁴, Казахстане¹⁵, Украине¹⁶ приняты отдельные законы о судебных исполнителях и исполнительном производстве, а процессуальные кодексы содержат лишь регулирование вопросов, относящихся к компетенции суда. В Латвии и Литве вопросы функционирования служб исполнения (присяжных исполнителей, исполнителей) регламентируются отдельными законами,¹⁷ а порядок исполнения в гражданско-процессуальном законодательстве¹⁸. Следует признать, что, несмотря на отсутствие единых подходов, все страны для создания эффективного исполнительного производства обязательно регламентируют в совокупности статус судебных исполнителей, порядок совершения ими исполнительных действий, ведение исполнительного производства, разграничивают компетенцию суда и судебных исполнителей в исполнительном производстве не единственным законом, а системой нормативных актов.¹⁹

¹⁴ См: О судебных приставах. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3590; Об исполнительном производстве: Федеральный Закон Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ", 08.10.2007, N 41, ст. 4849; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 96-ФЗ; Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ.

¹⁵ Закон Республики Казахстан об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей от 30 июня 1998 года; Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 412-І: См.: Сборник нормативных правовых и других актов по вопросам исполнительного производства в РК. – Астана, 2006. – С.17-61, С.164-187.

¹⁶ Закон Украины о государственной исполнительной службе от 19 октября 2000 года; Закон Украины об исполнительном производстве от 19 октября 2000 года; Гражданский процессуальный кодекс Украины от 18.03.2004г. № 1618-IV

¹⁷ Закон о судебных исполнителях. Принят Сеймом Латвии 24 октября 2002 года; Закон Литовской Республики о судебных исполнителях от 9 мая 2002 года.

¹⁸ Гражданский процессуальный закон Латвии. Принят Сеймом Латвии 14 октября 1998 года. Гражданско-процессуальный кодекс Литовской Республики от 28 февраля 2002 года.

¹⁹ См.: *Кузнецов Е.Н.* Исполнительное производство Франции – СПб: Издательский Дом С-Петербур.гос.ун-та; 2005; *П.Гиллес.* Система принудительного исполнения судебных решений по гражданским делам согласно немецкому праву, оценка эффективности принудительного исполнения, а также анализ его проблем//Гиллес П. Концепция 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», 2007. – с.178-191

При этом в международном праве отсутствуют обязательные нормы, которые бы непосредственно касались статуса судебных исполнителей, а порядок производства исполнительных действий в процессе исполнения решений судов в целом определяется национальным законодательством.

Исключение составляют вопросы признания и приведения в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений, выполнения судебных поручений, которые относятся к исключительной компетенции судов.

В этой части законодательство Республики Беларусь исходит из необходимости соблюдения процедуры признания и приведения в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений на основании международных договоров, а также допускает в силу принципа взаимности такое признание (ст.542 ГПК, ст.245 ХПК)

Имеется и опыт отказа от процедуры признания и приведения в исполнение решений арбитражных судов Российской Федерации и хозяйственных судов Республики Беларусь в силу специального соглашения²⁰.

Судебные исполнители - обязательная и неотъемлемая часть системы власти любого государства. Возлагая на себя функцию судебной защиты прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, государство должно обеспечить выполнение вынесенных судом решений. Именно в результате исполнения решений правомочные лица получают реальную защиту своих нарушенных или оспоренных прав и законных интересов. Для принудительного приведения в исполнение судебных решений, государство должно иметь соответствующий институт, задачи которой обычно выполняют судебные исполнители. С началом деления государственной власти на отдельные ветви, актуальным стал вопрос о месте судебных исполнителей в государственном устройстве. В теоретическом плане, единое мнение по данному вопросу до сих пор не достигнуто.

Реформа исполнительного производства и организации служб исполнения в России в 1997 году²¹ прошла под влиянием идеи, что в соответствии с принципом разделения властей суды освобождаются от несвойственной им функции выполнения собственных решений²² и привела к созданию единой централизованной службы, подчинённой Министерству юстиции, которая к тому же обеспечена силовой поддержкой судебных приставов на случай сопротивления должников. Такая система организации исполнения

²⁰ Соглашение Республики Беларусь и Российской Федерации о порядке взаимного исполнения судебных актов хозяйственных судов Республики Беларусь и арбитражных судов Российской Федерации от 17 января 2001 года // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. –2002. – N 69.– 2/858.

²¹ О судебных приставах. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ, Об исполнительном производстве: Федеральный Закон Российской Федерации от 21 июля 1997г. № 118-ФЗ

²² Пояснительная записка к проектам Федеральных законов «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах». Цит. по Малешин, Д.Я. Исполнительное производство (функции суда). 2-е изд., перераб. и доп. / Д.Я. Малешин – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»», 2005. – С.9

имеет некоторые преимущества благодаря её централизации, определения структуры служб исполнения на каждом уровне административного и федерального деления субъектов, выработки методических рекомендаций по применению правил исполнительного производства центральными органами федеральной службы. Вместе с тем представляется, что практика показала недостаточную её эффективность, что привело к изменению правового регулирования и обновлению законодательства²³. Полагаем, что одной из причин недостаточной эффективности служб исполнения в Российской Федерации является нарушение взаимодействия судов и судебных исполнителей. Это привело не только к массовым случаям неисполнения судебных решений, но и значительному количеству обращению граждан в Европейский суд по правам человека.

Кроме того, первоначальная редакция закона об исполнительном производстве имела пробелы или неполноту регулирования ряда вопросов (о публичных торгах, обращении взыскания на ценные бумаги и имущественные права, о поручениях судебного исполнителя и др.)²⁴

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.

После некоторого периода функционирования государственной службы судебных исполнителей в Литве, Латвии и Эстонии в названных странах с 2002-2003 г.г. внедрена частная форма организации исполнения по французской модели. Таким образом, организована система принудительного исполнения также в Бельгии, Люксембурге, Нидерландах, Италии, Греции, а в ряде стран она воспринята в последние годы (Венгрия, Словакия, Польша, Чехия). Следует отметить, что в некоторых из названных стран (Франция, Польша, Словакия) имеется и другая система исполнения. Во Франции для взыскания налогов финансовыми органами²⁵, в Польше для исполнения решений

²³ Федеральный закон об исполнительном производстве от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ.

²⁴ Винниченко В.Н. О деятельности службы судебных приставов Российской Федерации/ В.Н.Винниченко// Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. 2008. № 21. с.119-123

²⁵ Кузнецов Е.Н. Исполнительное производство Франции – СПб: Издательский Дом С-Петербур.гос.ун-та; 2005.

административных судов²⁶. Одной из причин внедрения системы исполнения по французской модели явилось отсутствие необходимости у государства финансировать деятельность судебных исполнителей. При такой системе судебный исполнитель является лицом, выполняющим государственную функцию, которое самостоятельно организует свою деятельность и несет полную имущественную ответственность за её результаты. Источником финансирования являются средства, которые вносят взыскатели согласно, утвержденным государственным тарифам и возлагаемые в конечном счете на должника. Система самофинансирования стимулирует, заинтересовывает судебного исполнителя к максимальной результативности. Как и иные модели, частноправовая, имеет свои достоинства и недостатки. За основу анализа принято законодательство Латвии и Литвы стран, которые реформировали судебную систему и исполнительное производство, ориентируясь на европейские стандарты перед вхождением в Евросоюз, а также законодательство Российской Федерации, Республики Казахстан, Украины, которые подписали Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и стремились выполнить европейские стандарты в этой области.

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 в сфере привлечения к дисциплинарной ответственности, квотирования количества судебных исполнителей, так и судов, прежде всего в гражданско-процессуальной форме санкционирования отдельных действий судебного исполнителя, рассмотрения жалоб на его действия и иных заявлений участников исполнительного производства при ослаблении непосредственного повседневного контроля за судебными исполнителями и делопроизводством в исполнительном производстве.

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 умалывает пределы судебной власти. Для эффективности исполнения судебных решений необходимо взаимодействие судебной и исполнительной деятельности для обеспечения единой цели – защиты нарушенного права. С этих позиций наиболее приемлемыми является нахождение

²⁶ *Рибер, Т.* Органы исполнения и место исполнительного производства в системе права (сравнительный анализ на примере Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Польша) / Т. Рибер // Вестник Высшего Хозяйственного Суда. – 2004. – № 8. – С. 97–112.

судебных исполнителей при судах и в меньшей степени частная форма организации исполнения.

Правовой статус судебных исполнителей (исполнителей, присяжных исполнителей) в Литве, Латвии при частной форме организации их деятельности характеризуют по форме организации их деятельности и по выполняемым функциям. Рассмотрим подробнее функционирование данного института на примере Закона О судебных исполнителях Латвии. С одной стороны, присяжные судебные исполнители представляют свободную профессию. Профессиональная деятельность (практика) присяжных судебных исполнителей является интеллектуальным трудом и её целью не является получение прибыли. В своей профессиональной деятельности присяжные судебные исполнители являются самостоятельными в финансовом отношении и не получают вознаграждения от государства. Доходы от практики присяжного судебного исполнителя образуют платежи за осуществление должностных действий и оказание юридической помощи. За каждое должностное действие, выполняемое присяжным судебным исполнителем, а также за оказанную юридическую помощь, он имеет право брать вознаграждение независимо от государственной пошлины. Размер вознаграждения за должностные действия присяжного судебного исполнителя определяется в соответствии с таксой. Соглашение о размере вознаграждения за должностные действия, отличающемся от таксы, запрещается. Таксу за должностные действия присяжных судебных исполнителей утверждает правительство - Кабинет Министров Латвии (статьи 78-80).

С другой стороны, согласно общим положениям Закона О судебных исполнителях (ст.3-5) в своей деятельности присяжные судебные исполнители приравниваются к государственным должностным лицам. Присяжные судебные исполнители в должностной деятельности являются независимыми и подчинены только и исключительно закону. Функции присяжного судебного исполнителя в его отсутствие может выполнять его помощник или кандидат в судебные исполнители, если таковой имеется в конторе. Количество присяжных судебных исполнителей и их должностные места, участки и их границы, согласно особому списку устанавливаются министром юстиции.

Присяжные судебные исполнители практикуют только индивидуально. Сотрудничество с другими присяжными судебными исполнителями допускается в технических и хозяйственных вопросах. Однако все судебные исполнители в Латвии

объединены в Коллегию присяжных судебных исполнителей, которая является независимой профессиональной корпорацией²⁷.

Латвийская коллегия присяжных судебных исполнителей заботится о престиже своей профессии, способствует профессиональному росту, развитию творческих способностей присяжных судебных исполнителей и получению ими опыта для выполнения задач и функций исполнительного производства.

Государственные структуры обязаны заслушивать латвийскую коллегию присяжных судебных исполнителей, так же, как и другие учреждения юстиции, по вопросам совершенствования нормативных актов и их проектов с учетом того, что Латвийская коллегия присяжных судебных исполнителей является организацией, легально выражающей мнение присяжных судебных исполнителей.

Исходя из содержания статей 73-75 Закона о судебных исполнителях Латвии, можно выделить 3 вида действий судебного исполнителя.

Присяжные судебные исполнители обязаны осуществлять должностные действия для выполнения постановлений суда и других органов или должностных лиц:

- 1) о взыскании;
- 2) об обеспечении иска;
- 3) об освобождении помещений (выселении);
- 4) о введении во владение;
- 5) об изъятии определенных предметов у должника и передаче их взыскателю, а также о выполнении других определенных исполнительным документом действий;
- 6) о принудительном выполнении обязательств;
- 7) об организации аукциона для добровольной продажи недвижимой собственности с аукциона в судебном порядке;
- 8) о конфискации имущества;
- 9) о принудительном выполнении установленных международными организациями санкций.

В этом отношении их полномочия соответствуют классическим полномочиям по применению мер принудительного характера в исполнительном производстве, а реализация санкций международных организаций необходимый компонент полномочий государств-участников таких организаций.

Судебные исполнители принудительно приводят в исполнение упомянутые постановления в порядке, установленном Гражданским процессуальным законом

²⁷ Гинтес Хмелевскис Процедура принудительного исполнения в Латвийской Республике/ Хмелевскис Гинтерс// Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. 2008. № 21. с.128.

Латвии, принятом 14 октября 1998 года и вступившем в силу с 1 марта 1999 года. Выполняя постановления, судебные исполнители руководствуются и другими нормативными актами, а также соблюдают утвержденную Латвийским Советом присяжных судебных исполнителей методику и юдикатуру судебной практики.²⁸

По просьбе заинтересованных лиц, присяжные судебные исполнители осуществляют также другие должностные действия, не связанные с исполнением постановлений суда и иных структур, а именно:

- 1) доставляют судебные повестки и другие документы;
- 2) фиксируют факты;
- 3) производят опись имущества с целью раздела совместного имущества или по делу о наследовании;
- 4) устраивают публичные аукционы.

Расширение компетенции в этой части представляет интерес при любой организации служб исполнения, так как служит реализации права на судебную защиту и может быть воспринято в Республике Беларусь. Такой же вывод можно сделать в отношении следующих прав присяжного судебного исполнителя, по соглашению с заинтересованным лицом:

1) получать от государственных учреждений, учреждений самоуправлений или частных учреждений, а также от должностных лиц и частных лиц документы, необходимые ему для осуществления профессиональной деятельности;

2) составлять мировое соглашение на стадии исполнения постановлений суда и других структур, а также проекты других документов, связанных с деятельностью присяжных судебных исполнителей.

До декабря 2005 года у присяжных исполнителей имелось право - оказывать другую юридическую помощь.

Этот блок полномочий важен в странах, ставящих целью процесс примирения сторон.

Присяжный судебный исполнитель обязан выполнять также другие отданные судом поручения, связанные с выполнением постановлений суда, а также другие установленные законами действия.

²⁸ *Розенберг, Я.* Реформа института судебных исполнителей в Латвии / Я. Розенберг // Реформа гражданского процесса в суде первой инстанции в государствах региона Балтийского моря и Центральной Европы. – Вильнюс, 2005. – С. 67.

По мнению профессора Я.Розенберга²⁹ к положительным последствиям реформы следует отнести значительное повышение требований, предъявляемых к квалификации судебных исполнителей. В настоящее время присяжными судебными исполнителями могут быть только лица, которые получили высшее профессиональное образование второго уровня по правоведению и квалификацию юриста. Кроме того, претенденты на должность присяжного судебного исполнителя должны иметь специальный стаж работы. Они должны отработать как минимум два года в качестве помощника присяжного судебного исполнителя или, по меньшей мере, пять лет на таких должностях судебной системы, при исполнении которых они могли бы получить знания, необходимые для деятельности присяжного судебного исполнителя.

Кроме того, появляется материальная заинтересованность и инициатива осуществлять все установленные законом средства и методы для быстрого и качественного исполнения постановлений судов и других структур, а также выполнения других своих должностных действий. Помимо этого, при исполнении должностных обязанностей присяжный судебный исполнитель разъясняет сторонам их права и обязанности и, в соответствии со своей компетенцией, помогает сторонам защищать их права и правовые интересы.

Третий важный положительный момент реформы - это страхование риска профессиональной деятельности присяжных судебных исполнителей. Связанный с профессиональной деятельностью присяжного судебного исполнителя возможный риск ущерба подлежит обязательному страхованию.

Страхователем является присяжный судебный исполнитель, заключающий индивидуальный договор страхования риска профессиональной деятельности (гражданско-правовой ответственности) и Латвийский Совет присяжных судебных исполнителей, заключающий страховой договор о страховании риска профессиональной деятельности всех присяжных судебных исполнителей (групповой страховой договор).

Страхование риска профессиональной деятельности присяжного судебного исполнителя обеспечивает требования, которые могут возникнуть в связи с его профессиональной деятельностью и деятельностью его помощника, в том числе кандидата в присяжные судебные исполнители, при замещении присяжного судебного исполнителя.

Страхование риска профессиональной деятельности, разумеется, не освобождает присяжных судебных исполнителей от соответствующей юридической ответственности - за

²⁹ *Розенберг, Я.* Реформа института судебных исполнителей в Латвии / Я. Розенберг // Реформа гражданского процесса в суде первой инстанции в государствах региона Балтийского моря и Центральной Европы. – Вильнюс, 2005. – С. 67.

свою деятельность они несут дисциплинарную, гражданско-правовую и уголовно-правовую ответственность в установленном законом порядке.

В то же время, профессор Я.Розенберг³⁰ отмечает отдельные недостатки частной формы организации исполнения в Латвии. Так, например, отрицательно сказывается на деятельности судебных исполнителей раздробленность контроля и надзора за ней. Насчитывается, по меньшей мере, четыре инстанции, занимающиеся этим.

Министр юстиции не только назначает на должность судебных исполнителей. В его компетенции вся полнота дисциплинарной власти над присяжными судебными исполнителями. Он может освобождать их от должности, смещать с должности, отстранять от должности, возбуждать против них дисциплинарные дела или лично наложить дисциплинарное взыскание. Правда, непосредственное руководство деятельностью судебных исполнителей Министерство юстиции теперь не осуществляет. Департамент судебных исполнителей с 1 января 2003 года был упразднен. Постоянный надзор за деятельностью присяжных судебных исполнителей и помощников присяжных судебных исполнителей осуществляет Совет присяжных судебных исполнителей. Он также рассматривает полученные жалобы и заявления на их деятельность, а также налагает на них дисциплинарные взыскания.

Непосредственный надзор за деятельностью присяжных судебных исполнителей возлагается также на тот окружной суд, на территории действия которого находится их должностное место. Деятельность, книги и исполнительные дела присяжных судебных исполнителей, по меньшей мере, один раз в год проверяются судьей, назначенным председателем окружного суда. За устранением обнаруженных в деятельности присяжного судебного исполнителя недочетов следит председатель окружного суда, отдающий присяжному судебному исполнителю указания и распоряжения и, при необходимости, предлагает привлечь его к установленной законом ответственности.

Наконец, надзор за должностными действиями присяжных судебных исполнителей осуществляет районный (городской) суд в порядке гражданского процесса путем рассмотрения жалоб участников исполнительного производства.

Другое отрицательное последствие реформы - это значительное увеличение расходов на исполнительное производство. Должники обязаны возместить взыскателю и судебному исполнителю не только прямые издержки исполнения, но за их счет производится и оплата труда присяжных судебных исполнителей в размере установленной таксы. Определенные расходы ложатся и на взыскателей, кроме тех, которые по закону

³⁰ *Розенберг, Я.* Реформа института судебных исполнителей в Латвии / Я. Розенберг // Реформа гражданского процесса в суде первой инстанции в государствах региона Балтийского моря и Центральной Европы. – Вильнюс, 2005. – С. 67.

освобождены от таких расходов. Для того, чтобы судебный исполнитель приступил к исполнительным действиям, взыскатель обязан уплатить ему определенную сумму аванса. Размер аванса и срок его уплаты определяет присяжный судебный исполнитель. Неуплата аванса дает право исполнителю отказаться от выполнения должностных обязанностей. Правда, уплаченный аванс в конце исполнительного производства возмещается взыскателю из сумм, вырученных в ходе исполнения. Однако, ни суд, ни присяжный судебный исполнитель не могут освободить взыскателя от уплаты аванса по причине его материального положения. На практике в ряде случаев это становится для взыскателей преградой на пути к тому, чтобы добиться исполнения судебных и иных постановлений. Иными словами, они не могут обеспечить реальную защиту своих нарушенных прав и законных интересов.

Организация исполнения в Литве имеет одинаковую концептуальную основу использования французской модели, однако законодателю удалось смягчить негативные следствия в виде повышения издержек сторон посредством освобождения от авансовых взносов взыскателей по социально значимым категориям дел и установления обязанности государства вносить этот взнос при взыскании в доход государства³¹.

Значительный интерес представляет продолжение реформы исполнительного производства в Республике Казахстан³². Наряду с государственной системой органов исполнения как альтернативная система (ст.139 Проекта) предлагается частная форма организации исполнения. При этом частные судебные исполнители могут принимать все исполнительные документы, кроме тех, где в качестве одной из сторон выступает государство (ст.140 Проекта). Одновременно предлагаются меры, способные нейтрализовать некоторые негативные моменты частной формы организации исполнения. Частные судебные исполнители не могут взыскивать с должника исполнительные санкции (аналог 5%-ых сумм взыскиваемых с должников в Республике Беларусь). Этим правилом уравнивается воздействие на должника в разных системах – угроза оплаты услуг частного исполнителя или взыскание с должника санкций за неисполнение решения добровольно государственным судебным исполнителем и стимулируется добровольное исполнение.

³¹ *В.Некрюшюс* Гражданско-процессуальная реформа в Литве// Некрюшюс В. Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. № 2. 2002-2003/Под. ред. В.В.Яркова. – СПб.: 2004. - с.189-191
В. Вишинскис, В.Валанчюс Реформы службы судебных приставов в Литве//Вышинскис В., Валанчюс В. Концепция 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», 2007. – с.615-626

³² Проект Закона Республики Казахстан Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей. Астана. 2008

Выводы и предложения

Эффективность исполнения судебных решений, как показывает анализ опыта ряда европейских государств, зависит от ряда факторов:

1. состояние экономического благополучия граждан и юридических лиц;
2. организации служб исполнения, их заинтересованности и обеспеченности квалифицированными кадрами;
3. достаточности правовых средств для выявления и реализации имущества и имущественных прав должника и принуждения его к исполнению неимущественных обязанностей;
4. развитости форм взаимодействия суда и судебного исполнителя при рациональном распределении их компетенции.

На основании изложенного, следует констатировать, что в Республике Беларусь не полно используется опыт зарубежных стран в регулировании исполнения судебных решений и имеется потребность обновить законодательство о статусе судебных исполнителей и исполнительном производстве для разрешения ряда проблем принудительного исполнения и повышения его эффективности.

1. В системе законодательных актов, обеспечивающих эффективное исполнение судебных решений в Республике Беларусь имеется неполнота регулирования статуса судебных исполнителей. Кодекс о судоустройстве и статусе судей лишь упоминает их.

Это обуславливает целесообразность принятия Закона «О судебных исполнителях» для системного регулирования их статуса, форм организации служб исполнения, компетенции не только по совершению исполнительных действий, но и на получение информации, в том числе в электронном виде, от всех органов, организаций и должностных лиц об имуществе и доходах должников за исключением той, которая предоставляется только суду, определения мер ответственности за непредставление информации, а также полномочий по оказанию дополнительных услуг юридического характера, примирению сторон и др. Концепция данного закона требует широкого обсуждения с учетом наметившейся тенденции регулирования двух альтернативных систем судебных исполнителей (государственных и частных) в Казахстане и наличия аналогичного подхода в регулировании нотариальной деятельности в Республике Беларусь.

В отношении государственных судебных исполнителей с целью повышения их заинтересованности из частной формы организации исполнения следует позаимствовать права на совершение на платной основе ряда услуг (доставка извещений, фиксация

фактов, проведение публичных торгов и др.) с распределением основной части оплаты в доход судебных исполнителей.

Выявилась потребность в структуризации служб исполнения в общих судах, где введено несколько должностей старших судебных исполнителей на уровне районного суда, используется специализация, а также введена должность старшего судебного исполнителя областного суда, но не определены вертикальные взаимосвязи их полномочий и организационные полномочия руководителя службы. Здесь применим опыт организации служб исполнения в России в части непосредственного контроля за делопроизводством и соответственно освобождения судей от этих функций. Кроме того, при этом может быть учтён положительный опыт частно-правовой формы организации исполнения в части введения должности помощника судебного исполнителя и 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.

Независимо от статуса судебного исполнителя (государственный служащий, а также частный исполнитель) необходимо закрепление его полномочий по фиксации правонарушений сторон и других лиц в исполнительном производстве посредством составления протоколов об административных правонарушениях не только по составам касающимся исполнительного производства, но и за неуважение к суду. Последнее не предусмотрено ПиКоАП Республики Беларусь. Предоставление судебному исполнителю права налагать административные штрафы представляется нецелесообразным в связи с функциональным распределением полномочий между судом и судебным исполнителем как гарантии режима законности.

2. Основные полномочия по совершению исполнительных действий, а также постановлений по процессуальным вопросам, разграничение компетенции общих и хозяйственных судов по исполнению закреплены в ГПК и ХПК Республики Беларусь и по нашему мнению должны этими кодексами регулироваться и в будущем. При этом, не обязательно синхронно, а по мере создания соответствующих условий. Например, расширение компетенции судебных исполнителей хозяйственных судов по разрешению вопросов приостановления, прекращения исполнительно производства по делу и других обусловлено уже достигнутым уровнем их квалификации и осуществлено в 2007 году. Аналогично эти же вопросы могут быть урегулированы в ГПК в ближайшее время.

Кроме того, правила исполнительного производства по обращению взыскания соответственно на имущество юридических лиц и граждан будут постоянно корректироваться с учетом изменений в гражданском и хозяйственном праве.

По этим соображениям отсутствует необходимость разработки и принятия Закона «Об исполнительном производстве». Кроме этого зарубежные законы об исполнительном производстве неосновательно дублируют целый ряд институтов гражданского процесса (о принципах, об участниках исполнительного производства, представительстве, правопреемстве и др.)

В связи с отставанием в отражении новелл гражданского законодательства в исполнительном производстве в виду либерализации гражданского оборота некоторых ценностей следует предусмотреть общее правило, что при отсутствии специальных правил реализации имущества и иных ценностей судебный исполнитель применяет правила гражданского законодательства, в том числе обязаны заключать договоры на реализацию с профессиональными участниками рынка (например на при реализации ценных бумаг).

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. Такое же право должно быть предоставлено судебным исполнителям общих судов посредством вынесения постановлений о поручениях с приложением заверенной копии исполнительного документа. Институт поручений одного судебного исполнителя другому, находящемуся на другой территории, весьма перспективен для концентрации всей совокупности исполнительных действий в одном производстве, но выполнении их несколькими исполнителями.

Взаимодействие служб исполнения возможно, кроме института поручений урегулировать через институт межотраслевого сводного исполнительного производства, либо посредством института присоединения к исполнительному производству,

возбужденному ранее. В последнем случае необходимой предпосылкой является электронный реестр исполнительных производств или должников.

3. 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 исполнительного документа для принудительного исполнения неисполненных добровольно или в бесспорном порядке несудебных исполнительных документов, либо с целью соблюдения конституционных ограничений исполнение начинать за счет заработной платы и иных доходов.

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 (а также неисполненных) 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. Статистка в рамках исполнительного производства должна быть сохранена.

4. 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 и правовых задач в Законе о судебных исполнителях позволило бы значительно усилить оперативность получения информации на стадии подготовки к совершению исполнительных действий, а также оперативному выбору способа исполнения – обращение взыскания на имущество либо заработную плату должника.

В последнем случае очень важно по незначительным суммам взыскания не использовать затратный по времени механизм получения информации об имуществе, а также трудоёмкий процесс обращения взыскания и реализации имущества должника. Это возможно путём увеличения размера сумм, которые подлежат взысканию из заработной

платы (30-40 % одноразовое удержание), а также в целом в пределах сумм до средней заработной платы в Республике Беларусь.

Следует продумать возможность по соглашению сторон использовать альтернативные существующие в законе формы реализации имущества, кроме публичных торгов при реализации недвижимого имущества. В частности для реализации технически сложных вещей использовать специализированные магазины. Судебный исполнитель должен обеспечить оформление прав на недвижимость в рамках исполнительного производства, либо утвердить обязательства покупателя по оформлению этого имущества.