

С. Н. Махина,

*доктор юридических наук, доцент
Воронежского государственного университета*

Я. П. Горбунова,

*соискатель
Воронежского государственного университета*

**ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО:
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

В любой период своего развития государство испытывает необходимость в исполнении своих властных решений, имеющих, как правило, юрисдикционное содержание. Именно в этих целях в различные исторические этапы создавались разнообразные специализированные «исполнительские» структуры. Например, в Древней Руси исполнением занимались отроки, мечники и десятские Русской Правды, приставы и подвойские Судных Грамот и Княжеского судебника.

К XVIII в. практически единственным органом принудительного исполнения судебных решений стала общая полиция, что и привело к созданию особого круга лиц, занимающихся исполнением, — судебных приставов. Они состояли при кассационных департаментах Правительствующего Сената, при судебных палатах и при окружных судах для исполнения действий, возлагаемых на них Уставами уголовного и гражданского судопроизводства и Учреждением судебных установлений¹.

Поскольку изначально исполнительные действия были очень простыми и поручались многообразным субъектам права (кроме вышеназванных субъектов исполнением занимались и так называемые праветчики, а также волостное и сельское начальство)², то и специальная нормативно-правовая регламентация такой деятельности отсутствовала. История формализации исполнительного производства в России берет свое начало с появления соответствующих статей в Уставе уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. (являющегося составной частью Свода Законов Российской империи) и принятия в том же году Учреждения судебных установлений, содержащего главу, регламентирующую как саму систему (механизм) исполнения судебных решений, так и правовой статус пристава, требования к должности пристава, особенности правового положения и функционирования организаций, создаваемых судебными приставами³.

¹ См.: Пиджаков А. Ю. Институт принудительного исполнения в России: история и современность // Исполнительное право. 2006. № 1. С. 25.

² См.: Вукот М. А., Исаенкова О. В. Исполнительное производство: Учебник. Практикум. М., 2001. С. 14.

³ См.: Там же. С. 16—17.

Показательным является поэтапное изменение компетенции судебных приставов, что можно кратко проследить на основе анализа положений нескольких правовых актов: так, если согласно ст. 321 и 322 Учреждения судебных установлений к компетенции судебных приставов относились такие полномочия, как: исполнение судебных решений и определений, доставка сторонам повесток и бумаг по делам, исполнение иных поручений судов, в том числе исполнение распоряжений председательствующего в судебном заседании⁴, то в начале XX в. перечень их правомочий включал: проверку правомерности требований истца, осуществление требования, если оно оказывалось правомерным, изъятие имущества у незаконного владельца, выселение из квартиры за истечением срока найма или вследствие неуплаты квартирных денег⁵.

В соответствии же с Федеральными законами от 21 июля 1997 г. «Об исполнительном производстве»⁶ и «О судебных приставах»⁷ в современном государстве функционирует служба исполнения, которая является органом исполнительной власти и имеет основное функциональное назначение — обеспечение принудительного исполнения судебных актов и актов других компетентных органов. Посредством принятия двух названных актов законодатель попытался осуществить не только попытку создания нового, более эффективного и не зависящего от судебной системы органа исполнения, но и формирования исполнительных процедур, гарантирующих защиту прав лиц в соответствии с Конституцией РФ.

Вместе с тем служба судебных приставов не является «изолированной» структурой, а осуществляет свою деятельность в части практического исполнения принятых решений на основе серьезного взаимодействия с другими органами и учреждениями юстиции, правоохранительными органами, государственными налоговыми органами (органами налоговой инспекции), таможенными органами (органами таможенного контроля), банками и иными кредитными организациями, Министерством финансов РФ, органами федерального казначейства, администрациями организаций по месту работы должников. То есть можно констатировать, что достаточно существенный круг субъектов исполнительной власти вовлечен в процесс исполнения решений. Более того, законодатель вменяет им в обязанность оказание содействия и исполнения требований судебных приставов в целях исполнения соответствующих актов.

⁴ См.: Пиджаков А. Ю. Указ. соч. С. 26.

⁵ См.: Васьяковский Е. В. Учебник гражданского процесса. М., 1914. С. 3.

⁶ Об исполнительном производстве: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591; 2003. № 50. Ст. 4847; 2004. № 10. Ст. 837; № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2005. № 42. Ст. 4213; 2006. № 1. Ст. 8; № 45. Ст. 4627.

⁷ О судебных приставах: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607.

Однако функцию оказания помощи Службе судебных приставов путем исполнения определенных категорий исполнительных документов законодатель возложил, так сказать «в чистом виде», лишь на налоговые органы, банки, администрацию организаций по месту работы должников — физических лиц. На Министерство финансов РФ и органы федерального казначейства возложено исполнение не всех исполнительных документов, а только исполнительных листов, выданных судами, где в качестве должников указывается Российская Федерация (федеральная казна, бюджет) или получатели средств федерального бюджета. Как отмечают юристы (и практики, и теоретики) подобное сотрудничество имеет свои положительные и отрицательные аспекты⁸, что можно наглядно проиллюстрировать, приведя следующие примеры такого «сотрудничества — помощи».

Так, 20 октября 2005 г. кассационной коллегией Верховного Суда Российской Федерации отменено частично решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. по делу № ГКПИ 05-722⁹, которым было отказано в удовлетворении жалобы о признании недействующим положения Банка России от 26 марта 2003 г. № 221-П «О порядке приема и исполнения кредитными организациями, подразделениями расчетной сети Банка России исполнительных документов, предъявляемых взыскателями — физическими лицами». Кассационная коллегия признала не действующим и не подлежащим применению со дня вынесения решения Положения Банка России от 26 сентября 2003 г. № 221-П в части, устанавливающей обязанность взыскателей — физических лиц выдавать поручения, указывать номера счетов должника, лично предоставлять документы в банк, подписывать заявления в присутствии работников банка, а также предписывающей банку проверять документы на соответствие данных, указанных взыскателем (доверенным лицом) в заявлении.

Данное решение суда подтверждено практикой. Применение ст. 6 Закона об исполнительном производстве показало невозможность исполнения банком возложенных на него обязанностей на основании лишь исполнительного документа. По оценкам специалистов, причина подобного неисполнения банком заключается уже в том, что исполнительный документ не содержит всех сведений, необходимых для проведения банком расчетной операции¹⁰. Так как любая расчетная операция —

⁸ Подробнее см.: Белоусов Л. В. Исполнение исполнительных документов иными органами и организациями: сегодня и завтра // Законодательство. 2005. № 8. С. 45.

⁹ Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующим положения Банка России от 26 марта 2003 г. № 221-П «О порядке приема и исполнения кредитными организациями, подразделениями расчетной сети Банка России исполнительных документов, предъявляемых взыскателями — физическими лицами: решение Верховного Суда РФ от 5 сентября 2005 № ГКПИ05-722 // Информационно-справочная система «Консультант».

¹⁰ См.: Губина Н. Г., Струнникова М. А. Еще раз о ст. 6 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // Юридическая работа в кредитной организации. 2006. № 1. С. 24.

это сделка, то волеизъявление взыскателя помимо предъявления им исполнительного документа банку должно быть выражено еще и в простой письменной форме в соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 161 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Кроме того, как справедливо отмечают Н. Г. Губина и М. А. Струнникова, одной из целей банка при формулировании указанных норм в Положении № 221-П Банка России было не желание создать как можно больше препятствий для взыскателей — физических лиц в получении присужденных денежных средств, а минимизация возможности списания средств со счетов клиентов по поддельным исполнительным документам¹¹. Однако на основании решения Кассационной коллегии Верховного Суда банки лишились возможности контролировать законность списания средств со счетов своих клиентов по исполнительным документам. В отличие от судебного пристава-исполнителя банк не вправе отложить совершение исполнительных действий, обратиться в суд или другой орган, выдавший исполнительный документ, с заявлением о разъяснении соответствующего акта в неясности требований, содержащихся в исполнительном документе. То есть сложилась ситуация «ответственности без вины», при которой, исполняя подобные требования, банк подлежит (может быть привлечен) к ответственности за необоснованное списание средств со счетов клиента на основании ст. 856 Гражданского кодекса РФ. За неисполнение же в трехдневный срок исполнительного документа к банку предъявляют штрафные санкции в размере 50 % от суммы взыскания по исполнительному документу, за исключением случаев, когда на момент списания на счета должника — клиента банка не оказалось средств.

Анализ вышеизложенного позволяет сделать «неутешительный» вывод о том, что подобное сотрудничество (в виде помощи) банка со службой судебных приставов-исполнителей первому совсем не выгодно, поскольку банк, осуществляя исполнение только лишь на основании исполнительного документа, очень рискует не только потерять репутацию, а следовательно, и клиентов, но и подлежит ответственности вследствие необоснованного списания средств со счетов клиента...

Тем не менее нельзя не отметить и позитивного аспекта такого сотрудничества. Если посмотреть на помощь банка приставам-исполнителям с другого ракурса, то можно констатировать, что она просто необходима приставам, так как способствует повышению скорости исполнения исполнительных документов и, как следствие, влечет уменьшение нарушения прав граждан и существенно снижает количество жалоб в адрес Службы судебных приставов-исполнителей. Поэтому, по нашему мнению, данное сотрудничество является важным звеном в исполнительном производстве, а значит целесообразно не отказываться от него, а более качественно урегулировать на законодательном (нормативно-правовом) уровне как отрицательные, так и положительные

¹¹ См.: Губина Н. Г., Струнникова М. А. Указ. соч. С. 25.

аспекты данного типа взаимодействия на основе взаимовыгодного сотрудничества сторон.

Представляется интересным и несколько более удачным для обеих сторон (взаимовыгодным) взаимодействие судебных приставов-исполнителей с налоговыми органами. Например, с 2000 г. Управление ФНС России по Владимирской области работает с проблемными группами налогоплательщиков, используя полномочия судебных приставов-исполнителей. Взаимодействие этих служб строится на тесном контакте сотрудников и оперативном обмене информацией о должнике и его имуществе. С 2004 г. исполнение постановлений о взыскании налога за счет имущества должника контролируется на основе актов сверки, форма которых разрабатывается и утверждается совместным решением налоговой службы и службы судебных приставов. Этот документ позволяет проследить все совершенные в ходе исполнительного производства действия по каждому должнику¹². Как отмечают практические работники, подобное сотрудничество позволяет добиться высоких, эффективных результатов совместной деятельности, а если говорить более конкретизировано, то в результате такой организации исполнительного производства:

- сократилось количество постановлений, возвращенных службой судебных приставов в связи с невозможностью взыскания;

- возросло количество исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением (в 5 раз);

- за десять месяцев 2006 г. была погашена налоговая задолженность на сумму 339,9 млн руб., что в 2,4 раза превышает показатель за аналогичный период времени 2005 г.¹³

В данном аспекте представляется весьма позитивным обращение к зарубежному опыту организации исполнительного производства и внедрения в отечественную систему некоторых наиболее эффективных и согласующихся с отечественной моделью элементов. Во всех государствах исполнительное производство рассматривается как процесс восстановления нарушенного права, поскольку без исполнения судебные акты теряют смысл, так как не могут быть реализованы. Тем не менее в каждой стране существуют свои правила исполнительного производства и свои органы принудительного исполнения судебных актов. Так, например, во Франции, Бельгии, Люксембурге, Литве и других странах континентальной Европы судебные исполнители являются частными лицами, работающими по лицензии, а общее управление системой судебных исполнителей осуществляют региональные и национальные палаты, обладающие статусом органов самоуправления¹⁴.

¹² См.: Черных И. А. ФНС России и служба судебных приставов: эффект сотрудничества // Российский налоговый курьер. 2007. № 1—2. С. 37.

¹³ См.: Там же. С. 37.

¹⁴ Решетникова И. В. Частный пристав-исполнитель // Эж-Юрист. 2006. № 32. С. 43.

В США в исполнительном производстве значительная роль отводится службе маршалов, которая является правоохранительным органом в структуре государственных учреждений и призвана обеспечивать не только исполнение решений, но и безопасность судебных учреждений и участников процесса. Многие функции по исполнительному производству возложены на шерифов¹⁵.

Бесспорно, что право любой страны отражает сложившиеся правовые тенденции и особенности экономико-политической жизни общества на определенном этапе своего развития. По этой причине и исполнительное производство каждого государства самобытно, что является огромным позитивным фактором в целях получения опыта и развития собственной системы исполнения. Так, например, по нашему мнению, вполне применим опыт Израиля, США и некоторых других стран, где существует специфический способ раскрытия местонахождения имущества должника: если кредитор не знает, обладает ли должник собственностью, то он (кредитор) вправе прибегнуть к помощи суда, а именно, к процедуре дополнительного расследования (Supplemental discovery proceedings). Клерк суда выписывает повестку, на основании которой должник должен явиться в суд, где во время слушания определяются его имущество и способность оплатить то, что предусмотрено по решению суда. Если должник не явился по повестке или не желает раскрыть требуемую информацию, то он может быть подвергнут тюремному заключению за проявление неуважения к суду. Срок подобного заключения законодательством, как правило, не определяется, поскольку лицо, подвергнутое такому наказанию, освобождается немедленно, как только выражает согласие выполнить приказ суда¹⁶.

Интересен опыт США и в аспекте внесудебного исполнения решения суда, заключающегося в сообщении о неплатеже должника в агентство по кредитным сведениям, что может послужить препятствием для получения кредита или кредитной карточки¹⁷. Не трудно представить, насколько важно иметь хороший рейтинг в странах с кредитной базовой системой экономического и социального развития, где без кредитной карточки жизнь гражданина практически останавливается. То есть отношения по исполнению соответствующего акта развиваются примерно по такой схеме: кредитор, конечно же, заинтересован в получении денег и не торопится сообщать в агентство по кредитным сведениям, совершая, можно сказать, своего рода шантаж должника, так как прекрасно понимает, что должник, осознающий невозможность нормально жить с плохим рейтингом (без кредитной карты), постарается исполнить решение суда, чтобы избежать вероятности возникновения проблем с последующими отказами в кредитовании.

¹⁵ Подробнее см.: Решетникова И. В. Исполнительное производство за рубежом / Под ред. В. В. Яркова. М., 2001. С. 663—685.

¹⁶ См.: Там же. С. 663—685.

¹⁷ См.: Martin R., Martin J. France // International encyclopedia of Laws. Civil Procedure. Vol. 1. The Hague, London, Boston, Kluwer, 1998. P. 111.

Любопытно (и весьма поучительно!), что в некоторых странах при отказе должника выплачивать алименты его могут лишить лицензии на занятие профессиональной деятельностью¹⁸.

Обобщая мировой опыт в области исполнительного производства, можно, в определенной степени условно, выделить три основные модели организации принудительного исполнения: публично-правовую, частноправовую и смешанную. Большое количество стран отдали предпочтение частноправовой модели, среди них Франция, Бельгия, Венгрия, Греция, Италия, Люксембург, Португалия, Польша, Эстония. Приведенный перечень не исчерпывающий, количество стран, переходящих на подобную модель принудительного исполнения, постоянно увеличивается, поскольку ее преимущества достаточно наглядны. Например, в течение нескольких лет система частных исполнителей действует в Литве, в результате чего за последние годы стало исполняться большее количество решений суда. С 2003 г. литовские судебные исполнители перестали быть государственными служащими, получив статус «свободных профессионалов» на основе Закона о судебных исполнителях¹⁹.

Что касается России, то она не спешит присоединиться к выше перечисленным странам, но рассматривает возможность перехода на частноправовую модель организации принудительного исполнения как один из вариантов адаптации зарубежного опыта, где системы принудительного исполнения были не только реорганизованы соответствующим (частноправовым) образом, но и ликвидированы прежние (публично-правовые или смешанные). Основное отличие такого варианта исполнения состоит в том, что, сочетая в своих функциональных обязанностях черты государственного и частного лица и являясь должностными лицами, а также действуя от имени государства и, при необходимости, применяя меры государственного принуждения в целях обеспечения исполнения решения суда, судебные исполнители в то же время выступают правовыми субъектами, которые действуют самостоятельно либо вступив в объединение исполнителей. Например, в Литве или Голландии судебные исполнители обязательно должны быть членами профессиональной организации исполнителей²⁰.

Очевидно, что реформа отечественного производства по исполнению актов уполномоченных органов назрела, поскольку низкий уровень фактических исполнений судебных актов и актов иных юрисдикционных органов не только нарушает права граждан и организаций, но и порождает ряд других негативных явлений. Российским юристам необ-

¹⁸ См.: Там же. Р. 198.

¹⁹ См.: Особенности закона о судебных исполнителях // Государственные ведомости Литвы. 2002. № 53. Ст. 2042.

²⁰ См.: Вишникс В., Веливис С. Реформа исполнительного процесса в Литве // Теоретические и практические проблемы гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства. СПб., 2005. С. 444.

ходимо серьезно задуматься над тем, что нужно сделать для того, чтобы уровень фактических исполнений стал выше, а негативных явлений в сфере исполнительской деятельности не стало вообще. Данная проблема важна и для судопроизводства, и для престижа судебной системы в целом, так как эффективность судебной защиты и уважения к суду в значительной степени зависит от того, насколько успешно выполняют свою функцию органы принудительного исполнения, — лица, защищающие свои права, нуждаются не в декларированном судебном решении или констатации факта нарушения своих прав, а в реальной защите.

Как уже отмечалось, в сегодняшней России отсутствует эффективный механизм по исполнению судебных актов и актов иных юрисдикционных органов, что делает вопрос о форме организации Федеральной службы судебных приставов (ФССП) и всей системы принудительного исполнения в РФ открытым. Несмотря на то, что в последнее десятилетие проводились некоторые реформаторские преобразования, кардинального улучшения дел в сфере исполнительного производства не произошло. Причем важно отметить, что рассматриваемая проблема является «бедой» как для Российской Федерации в целом, так и для ее субъектов. В связи с этим В. В. Ярков справедливо отмечает, что главной проблемой остается низкая исполнимость судебных и иных предъявляемых к исполнению решений во многих субъектах Российской Федерации. В частности, в Уральском федеральном округе в 2003 г. фактическим исполнением исполнительного документа оканчивалось лишь около 30 % исполнительных производств²¹.

Еще раз подчеркнем, что неисполнение судебных и иных юрисдикционных актов не только нарушает права граждан и организаций, но и дискредитирует судебную и исполнительную власти, тем самым укрепляя неверие во всеобщий порядок в государстве. По нашему мнению, частнопредметная модель организации системы принудительного исполнения заслуживает самого пристального внимания и изучения в целях применения ее элементов в правовой системе России, что, конечно же, не означает отсутствия определенных сложностей при внедрении «чуждого» для нашей действительности института. Нельзя исключать возникновение трудностей и при возможном переходе к альтернативной модели организации деятельности органов принудительного

²¹ Об этой проблеме, касающейся многих субъектов Российской Федерации, подробнее см.: Ярков В. В. Проблемы исполнения судебных решений в контексте права на судебную защиту // Право на судебную защиту и практические аспекты его реализации. Вильнюс, 2006. С. 480; Ярков В. В., Устьянцев С. Е. Актуальные проблемы исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2004. № 1. С. 6; Они же. Актуальные проблемы исполнительного производства // Теоретические и практические проблемы гражданского и арбитражного процесса и исполнительного производства: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Краснодар; СПб., 2005. С. 293.

исполнения. Основным проблемным аспектом нам представляется возможность злоупотребления своими полномочиями со стороны частных судебных приставов-исполнителей, т.е. стремление получения наибольшей прибыли благодаря возможности получения дополнительной информации о деятельности должника и его платежеспособности заинтересованной стороной от недобросовестных судебных исполнителей. Можно предостеречь, что при отсутствии довольно жестких механизмов контроля со стороны государства, при переходе к частноправовой или смешанной моделям возможно усиление криминализации в сфере исполнения.

Другой сложный аспект связан с тем, что «самодеятельность» судебных исполнителей может привести к снижению престижа некоторых профессий, так как подобного рода деятельность повлечет резкое увеличение доходов исполнителей по сравнению со многими должностными лицами, в том числе судьями.

Но существует и множество положительных моментов, к которым, помимо приведенных выше, можно отнести:

- поднятие престижа профессии судебного исполнителя;
- освобождение государственного механизма от бремени финансирования органов принудительного исполнения (так как оно ляжет на должников, а оплата результатов деятельности судебного пристава-исполнителя будет производиться не за счет средств федерального бюджета, а зависеть от результатов его деятельности); и пр.²²

Кроме изменения организации самой системы исполнения, в российском исполнительном производстве могут использоваться и многие меры, применяемые в зарубежной исполнительской практике. Например:

- ответственность должника за неуважение к суду, так как неисполнение судебных актов является прямым проявлением неуважения к судебному решению;
- использование межотраслевых санкций за неисполнение судебных актов (лишение лицензии, дающей право вести профессиональную деятельность должников по делам о взыскании алиментов); и др.

Таким образом, подытожим, что отечественная модель исполнительного производства на сегодняшний момент далека от параметров эффективной государственной деятельности, строго протекающей в режиме законности. Однако в юридической литературе проблемы исполнительства начинают активно обсуждаться, причем специалистами как в области гражданского права (процесса) и арбитражного процесса, так и административистами. Представляется, что выработка оптимальной для России модели и ее практическая реализация должны увенчаться успехом лишь при условии интегрированных усилий ученых и практиков различных сфер, соприкасающихся с исполнительской деятельностью.

²² См.: Улетова Т. Д. Проблемы исполнения судебных актов и перспективы частных судебных приставов-исполнителей в России // Законодательство. 2006. № 12. С. 27.