Г. Д. Улетова

ПРОЕКТ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЧАСТНЫХ СУДЕБНЫХ
ПРИСТАВОВ-ИСПОЛНИТЕЛЕЙ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Галина Улетова

**Проект Федерального закона
Российской Федерации
«Об исполнительной
деятельности частных судебных
приставов-исполнителей»**

«Юридический центр»

2005

УДК 347.9
ББК 67.410

Улетова Г. Д.

Проект Федерального закона Российской Федерации «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей» / Г. Д. Улетова — «Юридический центр», 2005

ISBN 5-94201-452-3

<p id="_GoBack">В проекте ФЗ «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей» реализуется авторская концепция института частного судебного пристава-исполнителя в России как наиболее эффективная модель принудительного исполнения юрисдикционных актов. Адресуется научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов и факультетов, представителям законодательной, исполнительной и судебной власти, всем интересующимся вопросами исполнительного производства.

УДК 347.9

ББК 67.410

ISBN 5-94201-452-3

© Улетова Г. Д., 2005

© Юридический центр, 2005

Содержание

Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей»	6
Конец ознакомительного фрагмента.	11

Галина Улетова
Проект Федерального закона
Российской Федерации «Об
исполнительской деятельности частных
судебных приставов-исполнителей»

© Г. Д. Улетова, 2005

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005

Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей»

Вопрос о форме организации Федеральной службы судебных приставов и в целом всей системы принудительного исполнения в России относится к числу наиболее дискуссионных. При выборе направления дальнейшего развития исполнительного производства и системы принудительного исполнения следует определиться с моделью работы органов принудительного исполнения – останется ли она основанной на прежних принципах либо необходим переход к иной модели системы принудительного исполнения, обеспечивающей более эффективное решение задач, стоящих перед органами принудительного исполнения.

В настоящее время в различных правовых системах сложились три основные модели организации принудительного исполнения: публично-правовая, частноправовая и публично-правовая с элементами частноправовой (смешанная). За основу классификации берется способ организации профессии судебного пристава-исполнителя, а также возможности и пределы участия негосударственных организаций в исполнительном производстве¹.

В чистом виде **публично-правовая** (государственная) организация системы принудительного исполнения сегодня уже не применяется, поскольку те или иные сегменты этой деятельности «приватизированы» и осуществляются на частноправовой основе. Например, в Испании вопрос о целесообразности ослабления роли государства в сфере принудительного исполнения в пользу несудебных органов, организаций или свободных профессионалов не относится к числу дискуссионных, тем не менее испанская система законодательства предусматривает возможность совершения определенных исполнительных действий лицами и организациями, не входящими в судебную систему, в частности, реализация арестованного имущества доверяется специалисту либо специализированной организации, принудительная реализация прав залогодержателя производится нотариусом и т. д.²

Частноправовая организация принудительного исполнения характеризуется тем, что профессия судебного исполнителя организована на либеральной основе, судебный исполнитель является свободным профессионалом, самостоятельно организующим свою деятельность и несущим при этом полную имущественную ответственность за результаты своей работы³. Примерами такой организации системы принудительного исполнения служат: Франция, Бельгия, Венгрия, Люксембург, Нидерланды, Италия, Греция, Литва, Польша, Португалия, Эстония и ряд других стран, воспринявших французскую систему организации либеральных юридических профессий, как правило, без каких-либо существенных изменений. Судебный исполнитель при такой модели организации системы принудительного исполнения наделяется полномочиями от имени государства, назначается на должность министром юстиции и действует в рамках законодательства, определяющего содержание и характер исполнительных процедур. Его деятельность находится под контролем суда (специального судьи по исполнению), прокуратуры, важную роль при этом играют профессиональные организации (объединения) судебных исполнителей. Преимущества данной системы заключаются в следующем. Такая система более приспособлена к потребностям функционирования общества и

¹ Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации. Краснодар; СПб., 2004. С. 29.

² Чугунова Е. И., Еременко М. С. К вопросу об эффективности исполнения судебных решений по гражданским делам (по материалам 24-й конференции министров юстиции стран Европы) // Защита прав и законных интересов граждан и организаций: Матер. Междунар. науч. – практ. конф. Сочи, 2002. Ч. 1. С. 201–202.

³ Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации. Краснодар; СПб., 2004. С. 29.

государства, осуществления хозяйственной деятельности субъектами гражданского оборота, гарантирует своевременное исполнение актов органов гражданской юрисдикции обязанными лицами и обеспечение их прав⁴, что и обуславливает, на наш взгляд, ее привлекательность для многих стран, реформирующих свои системы принудительного исполнения (Беларусь, Литва, Латвия, Россия, Эстония, Украина и др.).

Несомненно, частноправовая организация системы принудительного исполнения заслуживает пристального внимания. При этом необходимо видеть как положительные результаты принятия такой модели организации принудительного исполнения, так и отрицательные. К числу первых, несомненно, можно отнести то, что государство снимает с себя бремя финансирования системы органов принудительного исполнения, и оно ложится исключительно на должников. Данная модель не предполагает оплату результатов деятельности судебного пристава-исполнителя за счет средств федерального бюджета, а ставит ее в прямую зависимость от результатов его деятельности по исполнению юрисдикционных актов. Возможны и отрицательные последствия: злоупотребления со стороны судебных приставов-исполнителей, поскольку стимулом их деятельности будет являться стремление к получению как можно большей прибыли; угроза криминализации этого сегмента правовой деятельности ввиду значимости деятельности судебного пристава-исполнителя и возможности получения через него информации о деятельности должника и его платежеспособности. Поскольку исполнение судебных актов – неотъемлемая составная часть механизма защиты нарушенных или оспоренных прав граждан и организаций, нельзя не учитывать, что переход к независимой профессии судебного пристава может привести к значительному увеличению доходов судебных приставов-исполнителей по сравнению с доходами других представителей юридических профессий, в частности судей, а это может повлечь за собой снижение престижа профессии судьи.

Одной из последних стран, внедривших французскую модель исполнительного производства, является Литва. С января 2003 г. литовские судебные исполнители перестали быть государственными служащими, получив статус «свободных профессионалов» на основе Закона о судебных исполнителях⁵. По мнению В. Некрошюса, необходимость реформирования государственной системы исполнения в Литве была обусловлена совокупностью факторов. Во-первых, действовавшая система не могла гарантировать заинтересованность судебных исполнителей в результатах труда; во-вторых, затраты государства были значительны, ежегодно около 15 млн лт; в-третьих, реально исполнялось только около 30 % судебных решений, в-четвертых, нарастало недовольство взыскателей в связи с неисполнением судебных решений: «Министерство юстиции было буквально завалено жалобами на бездейственность судебных исполнителей»⁶.

В настоящее время судебный исполнитель в Литве по своему статусу является уполномоченным лицом, наделенным государством следующими функциями: исполнение исполнительных документов, передача документов, констатация фактов и др. Замещение должности судебного исполнителя проводится на конкурсной основе. Закон обязал судебных исполнителей иметь университетское юридическое образование, что, несомненно, реально повлияло на качество исполнения исполнительных документов. Повышению качества исполнения способствовало закрепление принципа полной имущественной ответственности судебного исполнителя за нанесенный им неправомерными действиями ущерб клиенту, минимальная сумма страхования от гражданской ответственности составила 200 000 лт. Помимо личного обязательного страхования гражданской ответственности предусмотрено страхование общим договором, которое осуществляется Палатой судебных исполнителей Литвы⁷. Корпоративная ответствен-

⁴ Кузнецов Е. Н. Исполнительное производство Франции. СПб., 2005. С. 5.

⁵ Государственные ведомости. 2002. № 53-2042.

⁶ Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002–2003. № 2 / Под ред. В. В. Яркова. СПб., 2004. С. 189.

⁷ Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного про-

ность судебных исполнителей повышает уровень доверия к системе принудительного исполнения Литвы со стороны взыскателей и в то же время ложится дополнительным бременем на взыскателя, учитывая закрепление принципа платности деятельности по принудительному исполнению (расходы по исполнению являются расходами стороны и покрываются взыскателем авансом). Ввиду масштабности реформирования института судебных исполнителей Литвы сегодня еще сложно оценивать результаты реформы, однако, как отмечает В. Некрошюс, одна положительная тенденция уже ясно видна: «Если до реформы Министерство юстиции буквально наводняли жалобы взыскателей на бездействие судебных исполнителей, то теперь таких жалоб практически нет. Более того, резко увеличилось число жалоб, в которых высказывается недовольство по поводу слишком большой активности судебных исполнителей»⁸. К числу положительных результатов, по нашему мнению, можно отнести и тот факт, что в настоящее время объем работы по исполнению исполнительных документов выполняют 147 судебных исполнителей (численность судебных исполнителей в Литве, установленная министром юстиции, должна составить 150 человек), что в 2 раза меньше чем было в системе государственного принудительного исполнения, при этом качество исполнения значительно улучшилось. Повышение престижа профессии судебного исполнителя – не менее значимый результат реформы.

На наш взгляд, правильное решение реформаторов – полная ликвидация, а не реорганизация института государственного исполнения Литвы, поскольку именно такой подход позволил сформировать новый корпус судебных исполнителей, подтвердивших свой высокий профессиональный уровень в ходе конкурса, объявленного министром юстиции.

Несомненно, опыт Литвы заслуживает изучения и осмысления и может в определенной степени быть учтен при обсуждении реформирования системы принудительного исполнения России.

В современных правовых системах более распространена **смешанная модель** организации принудительного исполнения, когда при публично-правовом статусе профессии судебного пристава-исполнителя в разной степени в процесс исполнения допускаются организации, действующие на самой различной организационно-правовой основе, в частности, специализирующиеся на розыске должников и их имущества, оценке, хранении и реализации имущества должника, поощряется активная роль взыскателя. При этом в зависимости от страны степень «приватизации» процесса исполнения различна. К числу таких стран относятся Германия, Дания, Испания, Кипр, Россия и др.

Частичная приватизация исполнительных функций имеет место в Германии, где в настоящее время существует около 650 фирм, занимающихся взысканием долгов, 453 из них являются членами Федеральной ассоциации компаний по взысканию. Ежегодно члены ассоциации взыскивают около 8 млн марок⁹.

В сфере исполнительного производства России также произошла определенная «приватизация», и отдельные функции, необходимые в процессе принудительного исполнения, осуществляются организациями и лицами, не входящими в систему государственных органов и органов местного самоуправления. По мнению ряда исследователей, подобное сочетание публично-правового и частноправового начал в исполнительном производстве позволяет государственным органам – Федеральной службе судебных приставов – сосредоточиться на публично-правовых функциях, а именно принудительном исполнении, привлекая в данную сферу коммерческие организации, которые в конечном счете работают под контролем государства, поскольку заинтересованные лица всегда вправе обратиться в случае нарушения или оспари-

цесса. 2002–2003. № 2 / Под ред. В. В. Яркова. СПб., 2004. С. 190.

⁸ Некрошюс В. Гражданско-процессуальная реформа в Литве // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2002–2003. № 2 / Под ред. В. В. Яркова. СПб., 2004. С. 191.

⁹ См.: Чугунова Е. И., Еременко М. С. Указ. соч. С. 190.

вания их прав и законных интересов с иском в суд¹⁰. Представляется, что такая «приватизация» привела лишь к значительному увеличению расходов на принудительное исполнение, разрастанию структур, которые мало заинтересованы в повышении эффективности исполнения юрисдикционных актов. Нельзя не видеть и высокий уровень криминализации приватизированного сегмента в сфере исполнительного производства, в частности, реализация арестованного имущества в настоящее время фактически находится вне контроля государства.

При разработке проекта Исполнительного кодекса большинство членов рабочей группы пришли к выводу о преждевременности прорабатывать организацию профессии судебного пристава-исполнителя в форме либеральной, свободной деятельности, когда государство снимет с себя бремя финансирования и имущественной ответственности за деятельность судебных приставов-исполнителей, а ограничится лишь функциями лицензирования, контроля, установления правил принудительного исполнения¹¹. Вместе с тем было высказано суждение о том, что в будущем такая концепция при наличии соответствующих предпосылок (экономических, социальных, политических и др.) может быть реализована в России.

Такая позиция, по нашему мнению, близка к официальной позиции МЮ РФ и ФССП РФ. В частности, в докладе заместителя Главного судебного пристава РФ, руководителя Департамента судебных приставов ФССП РФ А. М. Белякова на семинаре «Исполнение судебных решений по гражданским и арбитражным делам», состоявшемся 6–7 октября 2004 г. в МЮ РФ, была отмечена принципиальность вопроса о том, должен ли судебный пристав-исполнитель быть государственным служащим или же он должен действовать в качестве свободного профессионала. Соглашаясь с тем, что во втором случае судебные приставы-исполнители будут иметь большую материальную заинтересованность в повышении эффективности исполнительного производства, а затраты государства на содержание ССП значительно уменьшатся, докладчик вместе с тем полагает, что проводимая в настоящее время в стране административная реформа диктует необходимость сохранения централизованных начал в управлении службой, тем более что в России на приставов возложено гораздо больше государственных обязанностей, чем на их коллег в Западной Европе¹².

С предложением допустить в исполнительный процесс «частный» элемент – частных приставов, исполняющих юрисдикционные акты по договору, выступала О. В. Исаенкова, однако, предвидя неизбежную критику такой концепции, она не предложила проект соответствующего закона¹³.

Е. Н. Кузнецов, глубоко исследовав статус судебного исполнителя во Французской Республике, правовые традиции и исторический опыт организации данной профессии, пришел к выводу о целесообразности восприятия в Российской Федерации французского института судебных исполнителей как «свободных профессионалов», поскольку система исполнительного производства, основанная на «свободном статусе» органов принудительного исполнения, более эффективна в связи с прямой заинтересованностью судебных исполнителей в быстром и правильном взыскании долга. Названный автор предлагает в качестве эксперимента предоставить самостоятельный статус некоторым судебным исполнителям, выведя их из системы органов государственной власти и обязав соблюдать условия допуска к профессии (получение лицензии в Министерстве юстиции, обязательное предварительное страхование и т. д.). С его точки зрения, судебных приставов-исполнителей следует объединить в палаты, обладающие

¹⁰ Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации. Пояснительная записка к проекту Исполнительного кодекса Российской Федерации. Краснодар; СПб., 2004. С. 32.

¹¹ Проект Исполнительного кодекса Российской Федерации. Пояснительная записка к проекту Исполнительного кодекса Российской Федерации. Краснодар; СПб., 2004. С. 32.

¹² Роль общеевропейских стандартов в повышении эффективности исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2004. № 2. С. 7.

¹³ Исаенкова О. В. К разработке Исполнительного кодекса Российской Федерации // Законодательство. 2002. № 1. С. 72.

представительскими и дисциплинарными полномочиями, что должно способствовать реальному усилению ответственности судебных приставов-исполнителей за совершение исполнительных действий, а также существенному повышению качества таких действий и результативности их применения на практике; в случае причинения вреда он будет возмещаться не за счет средств государственного бюджета, а за счет средств соответствующей региональной палаты, членство в которой обязательно для всех судебных приставов¹⁴

¹⁴ Кузнецов Е. Н. Исполнительное производство Франции: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Екатеринбург, 2004. С. 6–7.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.