

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Кельдибекова Назгуль Жанбулатовна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЧАСТНЫХ
СУДЕБНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ**

Образовательная программа магистратуры
«Государственная политика»
по направлению подготовки «7М041- Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра
государственной политики

Научный руководитель _____ Дусипов Е.Ш., д.ю.н., профессор

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 20__ г.

Директор Института управления _____ к.э.н. Турчекенова Р.А

Нур-Султан, 2021

Содержание магистерского проекта

Содержание	2
Нормативные ссылки	3
Обозначения и сокращения	4
Введение	5
Обзор литературы	8
Методы исследования	10
Анализ и результаты исследования	12
Заключение	43
Список использованных источников	46
Аналитическая записка	49

Нормативные ссылки

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года

Гражданский кодекс Республики Казахстан от 24 декабря 1994 года № 268-ХІІІ

Закон Казахской ССР от 23 ноября 1990 года «О судеоустройстве Казахской ССР». Утратил силу Законом от 25 декабря 2000 года

Закон Республики Казахстан от 7 июля 1997 года № 150-І «О судебных приставах»

Закон Республики Казахстан от 30 июня 1998 года № 253-І «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей». Утратил силу Законом от 2 апреля 2010 года

Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 261-ІV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»

Закон Республики Казахстан от 28 января 2011 года № 401-ІV «О медиации»

Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2000 года «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан». Утратил силу Указом Президента от 22 сентября 2010 года № 1066

Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858

Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 года № 1569 «О государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан»

Стратегический план Министерства юстиции Республики Казахстан на 2020-2024 годы, утвержденный приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года № 635

Обозначения и сокращения

ЧСИ – частные судебные исполнители

ГСИ – государственные судебные исполнители

РПЧСИ – Республиканская палата частных судебных исполнителей

Закон «Об исполнительном производстве» - Закон Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 2 апреля 2010 года № 261-IV

КПСиСУ ГП РК – Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан

АИСОИП - Автоматизированная информационная система органов исполнительного производства

КоАП РК - Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях

Кодекс чести ЧСИ - Кодекс профессиональной чести частных судебных исполнителей

Введение

Актуальность темы. Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его права и свободы. Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом [1].

Судебные акты имеют обязательную силу на всей территории государства.

Исполнение судебных актов является неотъемлемой частью судебной системы Республики Казахстан, ее важнейшим механизмом, а также решающим этапом современного гражданского процесса. В настоящее время судебную систему невозможно представить без качественно выстроенного механизма исполнения судебных актов, так как правильно выстроенный и действенный механизм является гарантией защиты прав, свобод, интересов граждан и юридических лиц.

Вместе с тем, от того, насколько эффективно и своевременно приведены судебные акты в исполнение зависит степень правовой защищенности граждан Республики Казахстан. Данный фактор имеет непосредственное значение при формировании авторитета, а также доверия со стороны населения к государственной власти в целом и судебной системе в частности.

Вынесенный судебный акт, но не приведенный в исполнение, является лишь формальным актом справедливости, фактическое установление справедливости наступает лишь после приведения судебного решения в действие.

Вопросы реформирования системы исполнения судебных актов являются актуальными на протяжении многих лет. Однако важнейшим этапом на пути его реформирования является принятие 2 апреля 2010 года Закона Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (далее – Закон «Об исполнительном производстве»). Принятие данного Закона принято считать решительным шагом на пути формирования современного механизма исполнительного производства. Важнейшей новеллой данного законодательного акта стало внедрение института частных судебных исполнителей (далее – институт ЧСИ), передача им отдельных категорий исполнительных производств, пересмотр полномочий государственных судебных исполнителей (далее - ГСИ). Не менее актуальным является вектор государственной политики, направленный на сокращение государственной службы судебных исполнителей.

Курс на дальнейшее формирование и развитие института ЧСИ был также задан Программой Первого Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева «План нации – 100 конкретных шагов», где 27 шагом предусмотрено дальнейшее развитие института частных судебных исполнителей. Поэтапное сокращение государственной службы судебных исполнителей [2].

Внедрение института ЧСИ является серьезным шагом на пути формирования конкурентоспособной среды в судебной системе Республики Казахстан, что позволило повысить эффективность исполнения судебных актов.

Кроме того, важно отметить, что создание данного института внесло позитивные изменения в бюджетную структуру государства, путем осуществления существенной экономии денежных средств на содержание аппарата государственных судебных исполнителей.

Вместе с тем, актуальными остаются вопросы чрезмерной загруженности ЧСИ, возникающие в связи с этой проблемой качества исполнения исполнительных документов, ответственности ЧСИ.

Цель и задачи исследования. Целью настоящей работы является исследование процесса формирования института ЧСИ, выявление перспектив развития данного института, а также выработка предложений по его дальнейшему совершенствованию.

В рамках магистерского исследования необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить процесс возникновения и формирования института ЧСИ в Республике Казахстан;
2. Изучить международный опыт внедрения данного института, а также провести сравнительный анализ с казахстанской практикой функционирования института ЧСИ;
3. Осуществить анализ проводимой государственной политики в области института ЧСИ;
4. Выработать предложения по дальнейшему совершенствованию института ЧСИ.

Объектом исследования выступает институт ЧСИ как механизм, обеспечивающий эффективное исполнение исполнительных документов.

Предметом исследования является государственная политика, направленная на внедрение, формирование и совершенствование института ЧСИ.

В магистерском проекте использованы нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность ЧСИ, программные документы, научные труды Исаенковой О.В., Шерстюк В. М., Баймолдиной З.Х., Батычко В., а также сайты государственных органов, негосударственных организаций.

Методы исследования. В данной работе используются теоретические и экспериментальные методы, в частности, исторический метод, а также метод восхождения от абстрактного к конкретному. При помощи исторического метода исследованы этапы внедрения и формирования института ЧСИ, описан процесс его становления и развития. Методом восхождения от абстрактного к конкретному исследуются основные принципы исполнительного производства и их взаимосвязь с институтом ЧСИ. Посредством сравнительного метода проведен сравнительный анализ казахстанского опыта внедрения института ЧСИ с опытом зарубежных стран. В исследовании также используются универсальные методы. Например, метод анализа позволяет оценить систему исполнительного производства до введения института ЧСИ. При помощи анализа исследуются статистические данные, которые позволяют выявить имеющиеся проблемы.

Кроме того, в работе также используются специальные методы исследования. Например, используется формальный юридический метод. Данный метод дает оценку действующему законодательству в области института ЧСИ. Также этот метод позволяет выявить пробелы и противоречия в действующем законодательстве.

Особую роль играет сравнительно-правовой метод. Использование данного метода позволяет сравнить нормы различных отраслей казахстанского права, а также казахстанское право с нормами права зарубежных стран.

Метод правового моделирования использован для реализации предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Гипотеза заключается в том, что меры, направленные на снижение нагрузки на ЧСИ путем расширения перечня лиц, имеющих право на получение лицензии ЧСИ без прохождения стажировки и аттестации, развития института медиации, пересмотр отдельных вопросов ответственности ЧСИ будут способствовать увеличению эффективности механизма принудительного исполнения.

Практическая значимость исследования. В работе даны основные аспекты, касающиеся института ЧСИ в Казахстане, а именно, продемонстрирован комплексный подход к его изучению. Детально исследован механизм его внедрения и формирования, осуществлен анализ эффективности функционирования института ЧСИ, а также предложены реальные меры по его дальнейшему совершенствованию.

Обзор литературы

В теории права существуют различные подходы к рассмотрению правовой природы принудительного исполнения.

Так, согласно одному из них, исполнительное производство представляет собой самостоятельную отрасль права, имеющую свой объект, субъектный состав, предмет. Данную идею в своей докторской диссертации выдвигает Исаенкова О.В. которая в своем научном труде, исполнительное производство именуется предметом отрасли исполнительного права, а также выдвигает концепцию его кодификации. Так, автор, исполнительное право определяет, как системную целостную совокупность норм, регламентирующих порядок исполнения юрисдикционных актов неуголовного характера [3].

Согласно мнению других авторов, исполнительное производство представляет собой комплексную отрасль права [4].

Третий подход к определению понятия «исполнительное производство» рассматривает его в качестве завершающей стадии правосудия. Такой позиции придерживаются многие российские ученые-правоведы, среди которых М.С. Шакарян, Е.Г. Стрельцова, Р.Е. Гукасян и другие [5], [6].

Вместе с тем, казахстанские ученые цивилисты, такие как З.Х. Баймолдина, М.О. Алтаева, Ч.С. Сардаров, считают, что исполнительное производство, наряду с отправлением правосудия, является частью гражданского процесса [7], [8].

Последняя концепция, на наш взгляд, является наиболее приемлемой для отечественного национального права, поскольку согласно действующей Конституции, в Республике Казахстан правосудие осуществляется только судом. Никакие иные органы, кроме судов, не вправе осуществлять указанную деятельность. В этой связи, исполнительное производство не может являться стадией правосудия. Однако его можно отнести к завершающему этапу гражданского процесса.

Таким образом, исполнительное производство, на наш взгляд, можно рассматривать через призму следующих определений:

1. Исполнительное производство – это заключительная стадия гражданского процесса, в ходе которой судебные акты, вступившие в законную силу, приводятся в исполнение.

2. Исполнительное производство – это институт гражданского процессуального права, т.е. совокупность норм, регламентирующих порядок исполнения исполнительных документов.

3. Исполнительное производство – это деятельность органов исполнительного производства по исполнению судебных актов.

4. Исполнительное производство – это меры, направленные на принудительное исполнение исполнительных документов.

Последняя дефиниция содержится в действующем Законе «Об исполнительном производстве».

Из указанных определений следует, что принудительное исполнение осуществляется специально уполномоченными лицами. В Республике Казахстан таковыми являются судебные исполнители. К примеру, в Российской Федерации принудительным исполнением занимается Федеральная служба судебных приставов и ее территориальные подразделения. Судебные исполнители там именуются судебными исполнителями-приставами [9].

При этом в Казахстане судебные исполнители могут быть государственными и частными, т.е. осуществляющими свою деятельность на основании лицензии, выданной уполномоченным органом.

Особый интерес в рамках магистерского исследования представляет международный опыт внедрения и функционирования института ЧСИ.

Так, согласно работе Батычко В. «Исполнительное производство в зарубежных странах», во Франции исторически сложилось, что принудительное исполнение судебных актов осуществляется частными лицами, а не государственными служащими. Однако в связи с тем, что судебные исполнители осуществляют свою деятельность на основании разрешительного документа – лицензии, выданной государством, считается, что принудительный исполнитель является одновременно и должностным лицом и обладает некоторой монополией на осуществление определенных юридических действий [10].

Во Франции функционирует Центр медиации приставов, входящий в состав Национальной палаты судебных приставов. Право посредничества у судебных приставов Франции возникло в 2011 году с изданием соответствующего декрета Правительства. Для осуществления указанных полномочий пристав должен обладать качествами, позволяющими ему соблюдать баланс интересов участников исполнительного производства, в частности, сторон. Судебный пристав может выступать медиатором по различным категориям дел: гражданские, корпоративные, коммерческие, трудовые, семейные трудовые и иные [11].

Методы исследования

Написанию магистерского проекта предшествовала работа по сбору и обработке необходимой информации.

Так, исследование началось с изучения теоретического материала, обзора научной литературы, нормативной правовой базы. На данном этапе была определена цель исследования, его задачи, обозначен объект и предмет исследования. Кроме того, была сформирована основная концепция исследования, его гипотеза, поставлены исследовательские вопросы. Таким образом, данный этап явился основополагающим для написания магистерского проекта.

Следующий этап исследования представлен анализом полученного материала, изучением международного опыта внедрения и функционирования института ЧСИ, казахстанского опыта работы данного института, выявлением проблемных вопросов действующего института ЧСИ.

Заключительным этапом исследования является обобщение проделанной работы, подведение ее итогов, формулировка выводов, выработка рекомендаций по проблемным вопросам, оценка практической значимости и применимости данных рекомендаций.

Вышеназванная работа осуществлена путем применения определенных методов исследования.

Под методами научного исследования понимаются специальные приемы, способы, применяемые для достижения целей научного исследования.

Кроме того, посредством применения тех или иных методов осуществляется изучение объекта и предмета научного исследования.

В науке существует множество методов, выбор которых зависит непосредственно от области научного познания, а также целей научного исследования.

Методы, используемые в научном познании, принято подразделять на общенаучные и специальные.

В связи с тем, что исследование в рамках магистерского проекта осуществляется в отношении института ЧСИ, для данного исследования были выбраны общенаучные методы - теоретические и эмпирические.

В частности, для изучения процесса возникновения и формирования института ЧСИ в Казахстане использован исторический метод, позволивший установить логическую взаимосвязь событий, предшествовавших и сопровождавших внедрение данного института.

Кроме того, с применением исторического метода создана хронология мероприятий, направленных на учреждение института частного исполнения.

При помощи метода восхождения от абстрактного к конкретному исследуется правовая природа исполнительного производства, его основные понятия, принципы, задачи, методы и цели. В дальнейшем в рамках данного метода установленная общая правовая природа принудительного исполнения соотносится с природой института ЧСИ. Выявляется закономерность

функционирования данного института, его соответствие иным институтам принудительного исполнения, а также отличительные особенности и характеристики.

Среди эмпирических методов наиболее применимым является метод сравнения.

Данный метод имеет особую значимость для проекта, так как в полной мере позволил провести сравнительный анализ действующего казахстанского института ЧСИ с аналогичными институтами зарубежных стран. При помощи метода сравнительного анализа исследован процесс формирования института ЧСИ в таких странах, как Франция, Италия, сильные и слабые стороны данного института в названных странах, а также установлен позитивный зарубежный опыт, который мог быть перенесен на плоскость отечественной практики.

В изучении также применяются универсальные методы. К примеру, к таким методам относится метод анализа. Данный метод используется на протяжении всего исследовательского процесса и позволяет осуществить оценку полученной информации, ее актуальность, применимость и научную ценность.

Кроме того, методом анализа исследован институт принудительного исполнения исполнительных документов до введения института ЧСИ, осуществлен анализ эффективности внедрения данного института, мер государства, направленных на его дальнейшее совершенствование.

Методом анализа исследуются статистические данные, а также информация государственных органов, в том числе, уполномоченного органа, а также негосударственных организаций, к примеру, таких как РПЧСИ. Метод анализа является достаточно эффективным методом, так как позволяет выявить существующие проблемы и источники формирования указанных проблем.

Кроме того, в работе используются специальные методы, применимые к конкретным областям научного познания.

Одним из таких методов является формально-юридический метод. С помощью данного метода дается оценка действующему законодательству в области частного принудительного исполнения, а именно, его соответствию требованиям развивающихся общественных отношений, наличию противоречий и пробелов.

Особую роль играет сравнительно-правовой метод, позволяющий сравнивать нормы различных отраслей казахстанского права, а также нормы казахстанского законодательства с нормами законодательства зарубежных стран.

Одним из важнейших методов является метод правового моделирования, используемый для выработки рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, проводимой государственной политики.

Анализ и результаты исследования

Отличительной особенностью любого демократического государства является его способность защитить права, свободы и законные интересы лиц, проживающих на его территории. При этом основными международными документами в области защиты прав человека базовым критерием его правовой защищенности называют право на справедливые судебные разбирательства, обеспеченные государством.

Вместе с тем, необходимо отметить важное обстоятельство, согласно которому, справедливым судебное разбирательство можно назвать только в том случае, когда отраженное в судебном акте решение фактически реализовано. Говоря иными словами, судебное решение без практической реализации носит лишь формальный, декларативный характер.

В данной ситуации немаловажную роль в реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц играют механизмы, при помощи которых обеспечивается исполнение судебных актов.

Институт частного исполнения в нашей стране возник не так давно. На его формирование потребовалось почти двадцать лет после объявления суверенитета и объявления независимости. Вместе с тем, в течение указанного периода существенным изменениям подвергся и сам институт принудительного исполнения.

С провозглашением государственного суверенитета 25 октября 1990 года, наступил период принятия ряда нормативных правовых актов, действия которых направлены на регламентацию вопросов судебной системы независимого Казахстана, а также порядка исполнения вступивших в законную силу судебных актов. С принятием Конституции в 1993 году работа в данном направлении еще более усилилась.

В указанный период все вопросы правового положения судов, а также судебных исполнителей регламентировались одним нормативным правовым актом - Законом КазССР «О судеустройстве КазССР» от 23 ноября 1990 года. Согласно данному Закону, судебные исполнители входили в состав судебной системы. Их назначение на должности осуществлялось соответственно председателем Верховного Суда, областных и городских судов. Функция контроля за исполнением судебных актов также возлагалась на председателей данных судов [12].

Из вышеуказанного следует, что институт принудительного исполнения в советский период, а также в первые годы независимости однозначно воспринимался как неотъемлемая часть судебной системы. В дальнейшем различными нормативными правовыми актами переходного периода, указанный Закон неоднократно подвергался изменениям, однако кардинальные изменения системы исполнительного производства имели место лишь после принятия отраслевого закона об исполнительном производстве.

Впервые вопрос о необходимости концептуальных подходов к решению имевшихся проблем в судебной системе и системе исполнительного

производства был поднят Государственной программой правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года. Цель принятия данной правовой программы состояла в кардинальном пересмотре существующей государственной правовой системы, представлявшей собой наследие от СССР, а также в приведении ее в соответствие с реалиями и требованиями рыночной экономики, формировании базовых институтов, характеризующих демократическое государство [13].

Помимо вышеназванного, существовали проблемы противоречия норм действовавших на тот момент нормативных правовых актов КазССР, нормам принимаемых законодательных актов Республики Казахстан. Положение еще более усугублялось несоответствием указанных норм нормам Конституции.

Идея Программы правовой реформы заключалась в выводе института принудительного исполнения из системы правосудия, а также наделении всеми полномочиями в сфере организации процесса исполнения судебных актов органы юстиции.

В рамках данной Программы, планировалось создание института судебных приставов, в компетенцию которых должны были входить следующие функции: обеспечение принудительного исполнения судебных актов, охрана судов, участников процесса и судебных работников, а также решение иных вопросов, связанных с обеспечением деятельности судов.

Следующим важным этапом реформирования системы исполнительного производства в рамках исполнения Государственной программы правовой реформы является принятие Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 30 июня 1998 года, а также Закона «О судебных приставах» от 7 июля 1997 года.

Согласно указанным законодательным актам, функциями по исполнению судебных решений наделялись судебные исполнители территориальных органов Министерства юстиции, которые состояли при судах, за исключением Верховного Суда, а компетенцией по обеспечению порядка деятельности судов наделялись судебные приставы.

В данном контексте необходимо отметить, что в соответствии с законодательством право осуществления отдельных исполнительных действий было предоставлено и другим органам, организациям и должностным лицам, в прямо предусмотренных Законом случаях [14].

В ходе дальнейшего реформирования института принудительного исполнения имело место неоднократной передачи данного института из ведомства одних уполномоченных органов в ведомство других государственных органов.

Так, принятием Указа Президента «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан» от 1 сентября 2000 года было ознаменовано образование нового государственного органа – Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде. В компетенцию данного государственного органа от Министерства юстиции были переданы функции по обеспечению и организации принудительного исполнения судебных актов.

Таким образом, система исполнительного производства вновь оказалась переданной в ведомство Верховного Суда [15].

На государственном уровне вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов вновь был поднят в рамках 4 Съезда судей, который состоялся 6 июня 2005 года в городе Астане. Здесь отмечалась необходимость кардинального пересмотра действовавшей системы исполнительного производства, а именно, необходимость пересмотра действующего законодательства об исполнительном производстве. Особое значение придавалось вопросу внедрения отечественного института ЧСИ по примеру и опыту Франции, Германии и других зарубежных стран [16].

В дальнейшем при содействии уполномоченного государственного органа - Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде в данном направлении были приняты значительные меры.

Съезд судебных исполнителей, состоявшийся в июне 2007 года, оказал значительное влияние на процесс реформирования системы исполнительного производства и становления института ЧСИ.

На данном Съезде приняли участие Премьер-министр, Председатель Верховного Суда, Председатель Конституционного Совета, а также делегация Международного союза судебных исполнителей.

В качестве ассоциированного члена Международного союза судебных исполнителей Республика Казахстан признана 29 ноября 2007 года [17].

Окончательная легализация института ЧСИ произошла 2 апреля 2010 года с принятием Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

В настоящее время данным законодательным актом регламентируется правовое положение ГСИ, а также ЧСИ, их компетенция по исполнению отдельных категорий исполнительных документов.

Особую роль в становлении института ЧСИ сыграло принятие Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

Важное значение в данном документе отводится внедрению института ЧСИ, как механизму, способствующему повышению эффективности судопроизводства [18].

Так, в контексте реформирования системы принудительного исполнения провозглашается необходимость создания так называемой смешанной модели исполнения исполнительных документов, при этом исключительной компетенцией по взысканию с государства обладают только ГСИ.

В дальнейшем в рамках Указа Президента «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 года было принято решение об упразднении Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде,

функции и полномочия которого в рамках организации исполнения исполнительных документов вновь были переданы органам юстиции.

В настоящее время уполномоченным органом, осуществляющим государственную политику, а также выполняющим функции государственного регулирования по обеспечению исполнения исполнительных документов является Министерство юстиции, структурное подразделение - Департамент по исполнению судебных актов.

Кроме того, в целях осуществления координации деятельности ЧСИ образована Республиканская палата частных судебных исполнителей (далее - РПЧСИ), являющаяся некоммерческой, профессиональной организацией. РПЧСИ в областях и городах республиканского значения имеет свои филиалы, именуемые региональными палатами ЧСИ.

Стоит отметить, что на сегодняшний день вопрос дальнейшего развития института ЧСИ остается актуальным, ведется дальнейшая работа по его совершенствованию. Необходимость проведения данной работы отмечено также в Плане нации – 100 конкретных шагов, где в 27 шаге стоит задача поэтапного сокращения государственной службы судебных исполнителей и увеличения количества судебных исполнителей, занимающихся частной практикой [19].

Легальная дефиниция понятия «частный судебный исполнитель» дана в статье 1 Закона «Об исполнительном производстве», согласно которой для осуществления данной деятельности требуется наличие гражданства Республики Казахстан, высшего юридического образования, лицензии, выданной уполномоченным органом. Также обязательным является членство в РПЧСИ [20].

Для получения лицензии ЧСИ необходимо в установленном законодательством порядке пройти стажировку и аттестацию.

Международный опыт внедрения и совершенствования института частных судебных исполнителей

Институт принудительного исполнения исполнительных документов является актуальным во всем мире, поскольку от того, насколько эффективно и своевременно исполняются судебные акты, зависит степень защищенности прав и свобод граждан, законных интересов, предпринимателей и государства.

Спектр полномочий принудительного исполнителя во Франции достаточно широк. К примеру, наряду с исполнением исполнительных документов им осуществляются функции помощника правосудия. В частности, принудительному исполнителю принадлежит монополия по уведомлению об актах, на проведение публичных торгов (аукционов). Принудительный исполнитель по ходатайству заинтересованных лиц производит закрепление доказательств, осуществляет представительство сторон в суде.

Во Франции принудительный исполнитель может также обеспечивать соблюдение порядка в ходе судебного разбирательства, т.е. выполнять функции судебного пристава.

В Республике Казахстан судебный исполнитель не правомочен выполнять такие функции, они принадлежат различным субъектам (нотариусы, адвокаты, судебные приставы).

Принудительным исполнителем может быть лицо, имеющее высшее юридическое образование. Получению лицензии на осуществление деятельности по принудительному исполнению предшествует прохождение стажировки в конторе судебного исполнителя и сдача квалификационного экзамена.

Срок стажировки составляет два года.

В период прохождения стажировки кандидат на занятие деятельностью судебного исполнителя осваивает теоретическую базу и получает практические навыки. Назначение на должность осуществляется приказом министра юстиции. Далее судебным исполнителем приносится присяга перед судом того округа, в котором буде осуществляться его деятельность.

Порядок получения звания судебного исполнителя Франции очень схож с порядком, установленным для кандидатов на занятие деятельностью частных судебных исполнителей в Республики Казахстан.

Вместе с тем, имеется различие в том, что во Франции судебный исполнитель назначается на эту должность, тогда как в Республике Казахстан процедуры назначения нет. Судебным исполнителем лицо становится после получения лицензии и вступления в РПЧСИ.

Кроме того, в Республике Казахстан количество мест на занятие деятельностью ЧСИ не ограничено, тогда как во Франции кандидат может занять лишь ту должность, которая уже существует и свободна, либо создается государством вновь.

Во Франции также имеется правопреемственность, согласно которой судебный исполнитель может представить министерству юстиции своего преемника, после одобрения он становится судебным исполнителем.

Принудительные исполнители работают в основном путем объединения в бюро несколькими судебными исполнителями. Кроме того, в бюро также работают наемные работники, обеспечивающие деятельность исполнителей. Принудительные исполнители работают и в выходные дни посредством организации дежурств для принятия в случае необходимости мер принудительного исполнения, не требующих отлагательств. В Республике Казахстан такая практика отсутствует.

В каждом департаменте Франции функционируют департаментские палаты, объединяющие принудительных исполнителей департамента. Они представляют собой профессиональную организацию, в компетенцию которых входит представление интересов судебных представителей в судах и государственных органах. Данные организации, кроме того, обладают дисциплинарными полномочиями в отношении судебных исполнителей. На общереспубликанском уровне принудительные исполнители представлены через Национальную палату.

Аналогичная профессиональная организация ЧСИ функционирует и в Республике Казахстан, именуемая РПЧСИ и имеющая филиалы в областях и городах республиканского значения. При филиалах работают дисциплинарные комиссии, рассматривающие дисциплинарные материалы в отношении ЧСИ, либо направляющие соответствующие представления в Министерство юстиции для рассмотрения вопросов о приостановлении или прекращении лицензии ЧСИ.

Ранее было отмечено, что количество должностей принудительных исполнителей ограничено, оно регулируется непосредственно Министерством юстиции Франции. Вместе с тем, данная профессия является свободной, деятельность осуществляется индивидуально либо путем объединения в коллективы.

Деятельность принудительных исполнителей не оплачивается из государственной казны. Оплата производится в соответствии с утвержденными тарифами за счет должника. Такой принцип относится лишь к действиям, отнесенным к монополии исполнителей. Однако, при осуществлении принудительными исполнителями действий, которые могут быть исполнены представителями других профессий, оплата определяется согласно заключенному договору.

В Республике Казахстан оплата деятельности ЧСИ осуществляется в соответствии с установленным тарифом, причем чем больше взыскиваемая сумма, тем больше оплата услуг ЧСИ.

Принудительный исполнитель во Франции, как и в Республике Казахстан, осуществляет свою деятельность от своего имени и под личную ответственность. За некачественное исполнение обязанностей принудительный исполнитель может быть привлечен к гражданской ответственности, за совершение преступления – к уголовной, в случае несоблюдения правил профессиональной этики ответственности может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.

Деятельность принудительных исполнителей осуществляется только при наличии страховки, в связи с тем, что она имеет имущественные риски.

Французская правовая система делится на частное и публичное право, следовательно, также делится и юрисдикция судов. Принудительные исполнители Франции не вправе исполнять решения административных судов, вынесенные в пользу государства. Такая компетенция принадлежит системе судебных исполнителей государственного казначейства. Указанные исполнители состоят на государственной службе.

Ранее отмечалось, что в Республике Казахстан также работают ГСИ, в их исключительную компетенцию относятся исполнительные производства, связанные с взысканием с государства, взысканием в пользу государства, если сумма взыскания превышает три тысячи месячных расчетных показателей и другие категории, установленные законодательством.

Отличительной особенностью французской модели института принудительного исполнения является наличие должности судьи по исполнению, входящей в систему общих судов. В компетенцию указанного

судьи входит разрешение проблемных, возникающих в ходе исполнения, таких как, выражение несогласия со стороны должника или создание помех, рассмотрение ходатайств об отсрочке исполнения и решение иных вопросов. Вместе с тем, судья не вправе участвовать в исполнительских действиях [10].

Учитывая количество дел, находящихся в производстве судебных исполнителей, по которым необходимо участие судей (отсрочка исполнения, санкционирование мер принудительного исполнения, принимаемых судебными исполнителями, рассмотрение дел о привлечении должников к ответственности за неисполнение исполнительных документов), заимствование опыта Франции по учреждению должности судьи по исполнению, на наш взгляд, могло бы существенным образом увеличить эффективность исполнения.

Наглядным примером функционирования института частного исполнения является опыт ФРГ. Исполнительное производство осуществляется регистраторами суда, действующими на основании специального сертификата.

В США, ввиду различия англо-саксонской правовой системы от континентальной, отсутствует единая система принудительного исполнения. В зависимости от того, в чью пользу взыскивается имущество или денежные средства, исполнительное производство ведется Маршалльской службой США, шерифами либо иными должностными лицами [10].

В соответствии с законодательством Российской Федерации, функции принудительного исполнения судебных актов возложены на судебных приставов-исполнителей, состоящих в структурных подразделениях Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органах (ФССП России). Данный орган является государственным, единственным уполномоченным органом, в компетенцию которого входит регулирование принудительного исполнения судебных решений. Таким образом, в Российской Федерации институт ЧСИ отсутствует [9].

В системе принудительного исполнения судебных актов некоторых зарубежных стран достаточно часто применяется институт медиации в исполнительном производстве.

Так, во Франции функционирует Центр медиации приставов, входящий в состав Национальной палаты судебных приставов. Право посредничества у судебных приставов Франции возникло в 2011 году с изданием соответствующего декрета Правительства. Для осуществления указанных полномочий пристав должен обладать качествами, позволяющими ему соблюдать баланс интересов участников исполнительного производства, в частности, сторон. Судебный пристав может выступать медиатором по различным категориям дел: гражданские, корпоративные, коммерческие, трудовые, семейные трудовые и иные. Вместе с тем, существуют определенные ограничения, не позволяющие судебному приставу быть медиатором по тому или иному делу, среди которых предшествующее участие в урегулировании существующего спора на любой стадии (вручение повестки, вынесение актов и т.д.). По окончании процедуры медиации судебный пристав не вправе принимать участие в данном исполнительном производстве.

В Бельгии судебный пристав также обладает правом осуществлять функции медиатора в рамках гражданских, трудовых семейных и иных споров. Для этого необходимо наличие специальных профессиональных познаний и владение информацией по конкретному спору. Считается, что судебный пристав, отвечающий указанным условиям, способен привести стороны к консенсусу без ущерба для них. Конфиденциальность, беспристрастность, нейтральность судебных приставов обеспечивается соответствующими Правилами профессиональной этики. Примечательно, что широкое применение процедуры медиации приходится на категории дел о возврате суммы долга и трудовые споры.

Институт медиации на стадии исполнения судебных актов развит и в Нидерландах, где возможность его применения распространена на широкий круг споров. Наибольшей привлекательностью медиация пользуется при разрешении семейных споров, в частности, при решении вопроса о порядке общения одного из родителей с несовершеннолетним ребенком.

Аналогичный опыт применения медиации в семейных спорах имеется в шведском законодательстве, а именно при передаче несовершеннолетнего ребенка от одного родителя другому.

Примирительные процедуры в форме медиации нашли применение и в Республике Беларусь. Однако законодательство данной республики не содержит термин «медиатор», согласно Хозяйственному процессуальному кодексу Беларуси на стадии исполнительного производства может быть назначен «примиритель», который может быть назначен по ходатайству одной из сторон исполнительного производства, либо суда. При этом в качестве примирителя может выступать судебный исполнитель, который в дальнейшем не может участвовать в принудительном исполнении данного исполнительного документа.

Анализ применения института примирителей в Республике Беларусь свидетельствует о широком применении в спорах между сельскохозяйственными предприятиями, организациями, осуществляющими банковские операции и иными представителями бизнеса, как правило, по вопросам рассрочки исполнения.

Система принудительного исполнения Республики Молдова также допускает возможность применения медиации в исполнительном производстве. Данная функция относится к компетенции судебного исполнителя и выражается в обязанности сторон явиться для попытки примирения. Большую часть таких дел, оканчивающихся примирением в порядке медиации, составляют дела о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей [11].

В Республике Казахстан действует Закон Республики Казахстан от 28 января 2011 года № 401-IV «О медиации», согласно которому в ходе исполнительного производства стороны вправе урегулировать спор в порядке медиативного соглашения [21]. Согласно действующему Закону «Об исполнительном производстве» заключение сторонами соглашения об

урегулировании спора путем медиации является основанием для прекращения исполнительного производства [20].

Таким образом, основой формирования системы принудительного исполнения Республики Казахстан, в том числе института ЧСИ, послужил опыт действующего механизма исполнительного производства Франции, что также подтверждает анализ, проведенный в настоящей работе, за исключением практики применения медиации в исполнительном производстве.

Анализ эффективности государственной политики в области совершенствования института частных судебных исполнителей в Республике Казахстан

С момента возникновения и до настоящего времени правовое положение института ЧСИ в Республике Казахстан претерпело некоторые изменения.

Так, согласно редакции Закона «Об исполнительном производстве», действовавшей до 2015 года, деятельность ЧСИ по исполнению исполнительных документов признавалась альтернативным способом исполнения судебных актов и актов иных органов.

К своему производству ЧСИ могли принять все исполнительные документы, за исключением тех, по которым одной из сторон выступает государство.

В соответствии с изменениями от 29 октября 2015 года, вступившим в законную силу 1 января 2016 года, статус ЧСИ был пересмотрен, а его полномочия существенно расширены.

Норма, согласно которой деятельность ЧСИ признавалась альтернативным способом исполнения исключена, также закреплена исключительная компетенция ЧСИ в отношении отдельных категорий исполнительных документов.

Если ранее взыскания в пользу физических и юридических лиц могли производиться как ГСИ, так и судебным исполнителями, осуществляющими свою деятельность на основании лицензии, то внесенными изменениями данные полномочия отнесены к исключительной компетенции ЧСИ.

Кроме того, теперь ЧСИ вправе принимать к своему производству и те исполнительные документы, по которым взыскателем выступает государство, однако сумма взыскания не должна превышать тысячи месячных расчетных показателей.

Вместе с тем, законодателем установлены ограничения в отношении отдельных категорий исполнительных документов, исполнения по которым не может осуществляться ЧСИ.

К примеру, исполнительные документы о взыскании с государства, с субъектов естественных монополий, с юридических лиц, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству и аффилированным с ним юридическим лицам, конфискации имущества либо о передаче имущества государству, выселении,

вселении, сносах, изъятиях земельных участков и других категориях дел в интересах государства не могут быть приняты к своему производству ЧСИ. Принудительное исполнение по данным исполнительным документам вправе производить только ГСИ.

Существенным изменениям подверглась процедура отбора кандидатов на занятие деятельностью ЧСИ.

Согласно редакции Закона «Об исполнительном производстве», действовавшей до 2015 года, лица, претендующие на занятие деятельностью ЧСИ, после прохождения стажировки должны были сдавать квалификационный экзамен, который принимался квалификационной комиссией, создаваемой уполномоченным органом. Согласно изменениям 2015 года, полномочия по аттестации кандидатов в ЧСИ осуществляется аттестационной комиссией, создаваемой при территориальных органах юстиции.

Кроме того, в соответствии с вышеназванной редакцией Закона, одним из оснований для осуществления полномочий ЧСИ являлось прохождение конкурса по наделению полномочиями ЧСИ. Суть данной процедуры заключалась в том, что кандидат на занятие деятельностью ЧСИ, получивший лицензию и направление региональной палаты ЧСИ для осуществления своей деятельности в соответствующей административно-территориальной единице, должен был в уполномоченном органе пройти конкурс для назначения на объявленную должность ЧСИ. При положительном результате конкурса кандидат наделялся полномочиями ЧСИ в данном исполнительном округе [22].

В дальнейшем указанная процедура была исключена, что послужило упрощению порядка обретения кандидатами статуса ЧСИ.

Помимо вышеназванного, изменениями 2015 года расширен круг лиц, имеющих право на получение лицензии ЧСИ без прохождения стажировки и аттестации, смягчены требования, предъявляемые к лицам, ранее имевшим право на получение указанной лицензии. К примеру, в старой редакции Закона сотрудники уполномоченного органа, а также его территориальных подразделений, работавшие в сфере исполнительного производства могли получить лицензию ЧСИ без прохождения стажировки и сдачи квалификационного экзамена при наличии стажа работы не менее пяти лет, то с указанными изменениями требования касательно стажа работы снижены до двух лет [22].

Вышеназванными изменениями также внедрен институт помощников и делопроизводителей ЧСИ, деятельность которых призвана оказывать необходимую техническую помощь.

Все вышеуказанные мероприятия являются результатом реализации Плана нации «100 конкретных шагов», в частности, его 27 шага, согласно которому необходимо увеличить количество ЧСИ, способствовать дальнейшему укреплению института частного исполнения, совершенствованию, а также сократить государственную службу судебных исполнителей, сведя к минимуму количество исполнительных документов, подлежащих исполнению ГСИ [19].

Согласно приводимым уполномоченным органом данным, до начала реформ в сфере частного исполнения численность ЧСИ по республике составляла 567 единиц. В результате проведенных мероприятий, направленных на увеличение количества ЧСИ, в 2016 году эта цифра достигла 1 347 единиц, в 2017 году 1 461, в 2018 году 1 511 единиц. [23].

По состоянию на начало 2020 года количество действующих ЧСИ по республике достигло отметки в 2053 единицы, что больше почти в 4 раза по сравнению с 2015 годом. При этом наибольшее количество действующих ЧСИ находится в гг. Алматы - 300 и Нур-Султан – 234 [17].

Одновременно с увеличением количества ЧСИ ведется работа по поэтапному сокращению численности ГСИ.

Количество ГСИ до проведенных мероприятий составляло 1 245, всего с 2016 года по 2018 год сокращению подлежало 934 штатные единицы, в результате чего в 2016 году сократили 374 штатные единицы, в 2017 году еще 374 единицы, в 2018 году – 187 единиц ГСИ. В настоящее время в республике деятельность осуществляют порядка 310 ГСИ.

Таким образом, согласно сведениям Министерства юстиции, увеличение количества ЧСИ, а также сокращение штатных единиц ГСИ позволяет бюджету республики ежегодно экономить около 1,4 млрд тенге [23].

Согласно информации Министерства юстиции, по итогам 12 месяцев 2015 года на исполнении у ГСИ находилось 1,4 млн. исполнительных документов, у ЧСИ в указанном периоде – 936 тыс. исполнительных документов [23].

После проведенной реформы сферы исполнительного производства по итогам 2016 года количество исполнительных документов, находящихся в производстве ГСИ сократилось вдвое и составило 712 тыс., количество документов, находящихся в производстве ЧСИ возросло вдвое, достигнув показателя в 2 млн. документов, по итогам 2017 года в производстве ГСИ находилось 256 тыс. производств, ЧСИ – 2,6 млн. производств, в 2018 году в производстве ГСИ – 98 тыс., ЧСИ – 2,8 млн, в 2019 году в производстве ГСИ – 61 тыс. ЧСИ – 3,9 млн производств, по состоянию на конец 2020 года в производстве ГСИ находится 43 тыс. исполнительных документов, в производстве ЧСИ 5,1 млн. исполнительных документов [24].

Данные по исполнительным производствам указаны с учетом остатка исполнительных документов на начало отчетного периода и исполнительных документов о взыскании алиментов.

Динамика ежегодного изменения количества исполнительных производств, находящихся в производстве ГСИ и ЧСИ отражена в нижеуказанной диаграмме (Рис.1).

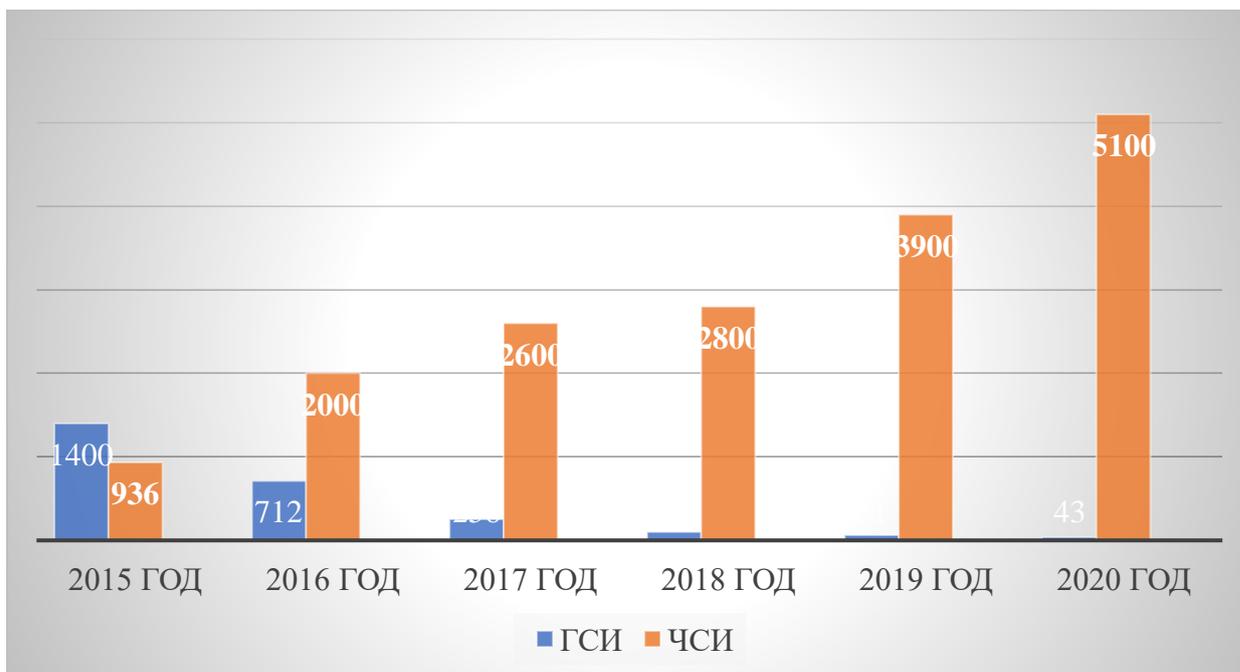


Рис. 1 - Количество исполнительных документов, находящихся в производстве ГСИ и ЧСИ (тыс.)

Составлено автором на основе источника [24]

При этом необходимо отметить динамику снижения нагрузки на ГСИ. Так, если в 2010 году на 1 ГСИ приходилось 958 производств в год, в 2011 году 1 041 производство, в 2012 году – 1 248, в 2013 году – 1 498, в 2014 году – 1 539, в 2015 году – 1 433, то после реформирования института ЧСИ, а именно с передачей полномочий по исполнению отдельных категорий исполнительных документов в исключительную компетенцию ЧСИ, нагрузка в 2016 году на 1 ГСИ составила порядка 852 производств. Указанная закономерность сохраняется и по настоящее время [17]. Данные сведения отражены в отраженной ниже диаграмме (Рис.2).

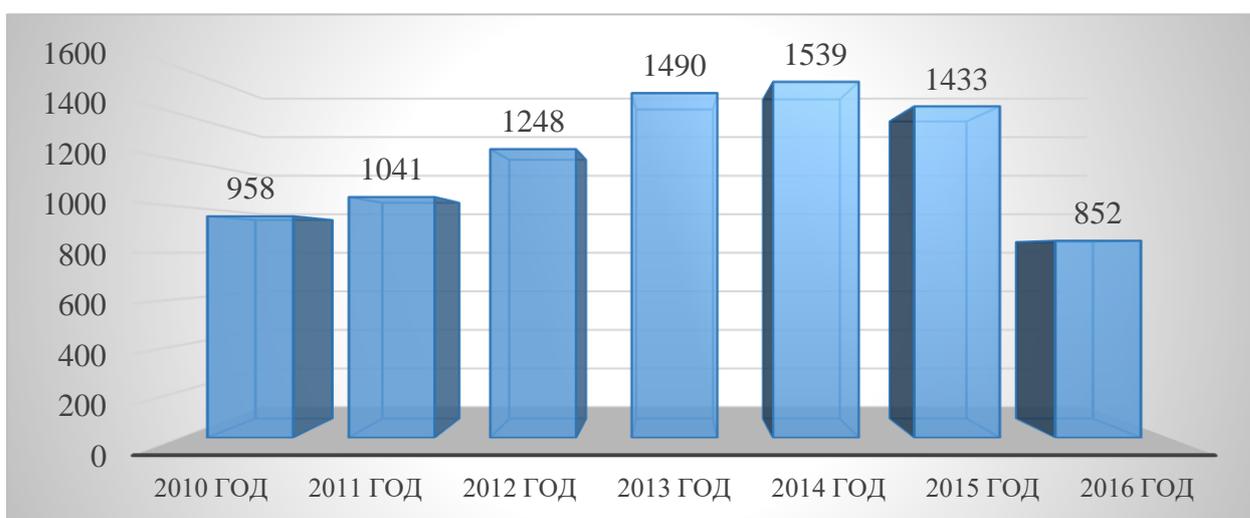


Рис.2 – Нагрузка на 1 ГСИ по годам

Составлено автором на основании источника [17]

Кроме того, на основании данных правовой статистики проведен анализ эффективности деятельности ЧСИ.

В результате проведенного анализа установлено следующее.

В 2017 году на исполнении у ЧСИ без учета исполнительных документов о взыскании алиментов находилось 2 494 533 исполнительных производства, при этом количество исполнительных документов исполненных непосредственно ЧСИ составляет 751 066. В 2018 году в производстве ЧСИ без учета исполнительных документов о взыскании алиментов находилось 2 638 604 исполнительных производства, а количество исполненных исполнительных документов составляло 723 416. Таким образом, в 2018 году в производстве ЧСИ без учета исполнительных листов о взыскании алиментов находилось на 5,4% больше, чем в 2017 году, однако исполненных исполнительных документов в 2018 году на 3,6% меньше, чем в 2017 году.

В 2019 году на исполнении у ЧСИ находилось 3 646 789 исполнительных документов, что на 27,6% больше, чем в предыдущем году, а количество исполненных документов составило 1 005 073, что также превышает показатель 2018 года на 28%.

В 2020 году прирост исполнительных документов, находившихся на исполнении у ЧСИ, составил 25,8% или 4 916 388, увеличение количества исполненных документов в 2019 году составило 18% от прошлогоднего показателя [24]. Данные сведения отражены в нижеуказанной диаграмме (Рис.3).



Рис. 3 – Соотношение исполненных исполнительных документов к исполнительным документам, поступающим на исполнение

Составлено автором на основании источника [24]

Вместе с тем, проведен анализ эффективности деятельности ЧСИ на предмет показателя по взыскиваемым суммам.

Так, в 2016 году по исполнительным документам взыскано 41 млрд. тенге, в 2017 году 152 млрд. тенге, в 2018 году – 139 млрд. тенге, в 2019 году – 179 млрд. тенге, в 2020 году 230 млрд. тенге [24]. Данные сведения отражены в нижеуказанной диаграмме (Рис.4).

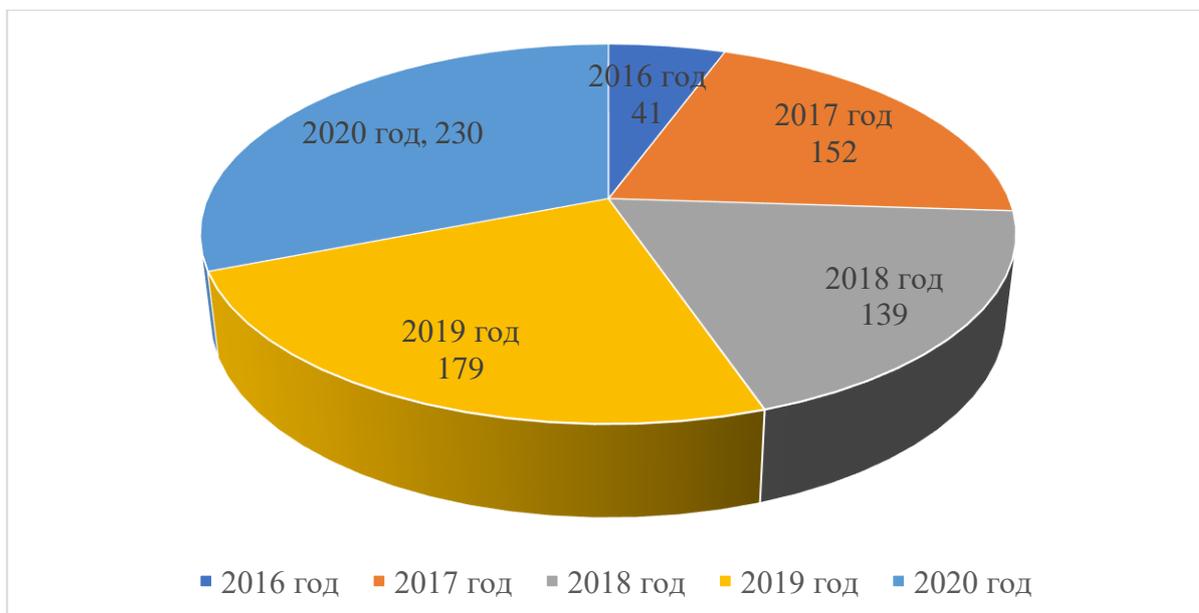


Рис. 4 – Взысканные суммы по годам

Составлено автором на основании источника [24]

Кроме того, установлено, что в 2016 году наибольшее количество исполнительных документов, находившихся на исполнении у ЧСИ составляли исполнительные документы о взыскании штрафов по постановлениям уполномоченных органов – 45,9 % (926 245), далее исполнительные документы о взыскании в пользу юридических лиц, независимо от формы собственности и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью – 27,9 % (563 734), о взыскании в пользу государства – 12,6 % (253 734), о взыскании в пользу физических лиц (пенсий, заработной платы, алиментов) – 7,6 % (153 174), о взыскании штрафов по постановлениям суда – 2,4 % (50 092), о взыскании по уголовным делам в пользу государства – 1 % (22 023) [24]. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.5).



Рис.5 - Категории исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ в 2016 году

Составлено автором на основании источника [24]

В 2017 году большая часть исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ приходилась на исполнительные документы о взыскании штрафов по постановлениям уполномоченных органов 36,7% (976 523), о взыскании в пользу юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью – 28,3% (733 183), о взыскании в пользу государства - 17,8% (474 362), о взыскании в пользу физических лиц – 9,5% (253 049), о взыскании по постановлениям суда – 3,2% (85 899), о взыскании по уголовным делам в пользу государства – 1,7% (45 864) [24]. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.6)



Рис.6 - Категории исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ в 2017 году

Составлено автором на основании источника [24]

В 2018 году на исполнительные документы о взыскании в пользу юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью приходилось 36,1% (1 028 736), о взыскании штрафов по постановлениям уполномоченного органа – 27,1% (772 795), о взыскании в пользу государства – 14,6% (418 181), о взыскании в пользу физических лиц – 12,2% (347 856), о взыскании штрафов по постановлениям судов – 3,3% (95 717), о взыскании по уголовным делам в пользу государства – 1,9% (54 656) [24]. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.7)



Рис.7 - Категории исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ в 2018 году

Составлено автором на основании источника [24]

Наибольшее количество исполнительных документов в 2019 году приходилось категорию о взыскании в пользу юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а именно 21,9% (858 133), о взыскании по постановлениям уполномоченных органов – 20,4% (798 140), о взыскании в пользу государства – 14%, о взыскании в пользу физических лиц – 9,7% (382 170), о взыскании штрафов по постановлениям судов – 2,8% (110 943), о взыскании по уголовным делам в пользу государства – 1,9% (76 645) [24]. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.8)



Рис.8 - Категории исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ в 2019 году

Составлено автором на основании источника [24]

Анализ документов, находившихся на исполнении ЧСИ в 2020 году, показал существенное отличие от показателей предыдущих периодов.

Так, наибольшее количество исполнительных документов составили исполнительные документы о взыскании в пользу юридических лиц, в частности, 43,2% (2 240 189), далее о взыскании по исполнительным надписям – 36,4% (1 887 584), о взыскании штрафов по постановлениям уполномоченных органов - 20,3% (1 053 868), о взыскании в пользу физических лиц – 15% (777 988), о взыскании в пользу государства – 9,4% (491 606), о взыскании задолженности с физических лиц по налоговым приказам – 5% (262 624) [24]. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.9)

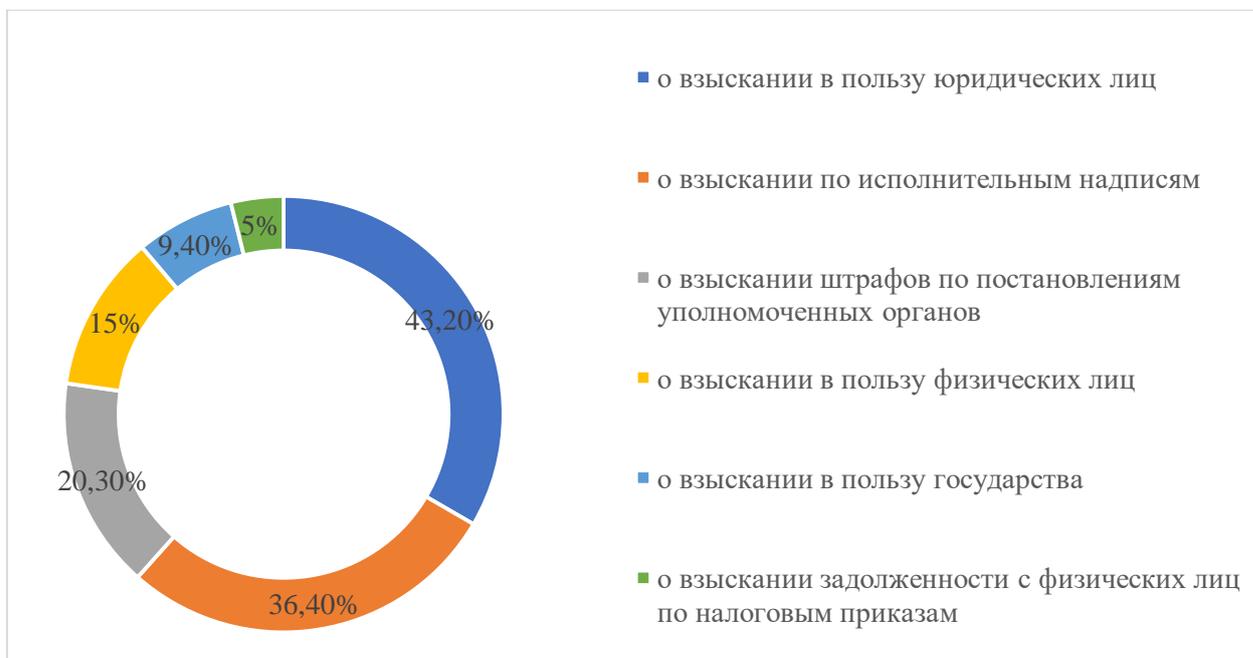


Рис.9 - Категории исполнительных документов, находившихся в производстве ЧСИ в 2020 году

Составлено автором на основании источника [24]

Таким образом, на основании вышеизложенного следует, что в последнее время наблюдается тенденция увеличения удельного веса исполнительных документов о взыскании в пользу юридических и физических лиц. Вместе с тем, исполнительные документы о взыскании в пользу государства, в частности, по постановлениям уполномоченных органов, также занимают ведущие позиции по отношению к другим категориям исполнительных документов.

В целом, анализируя проводимую государственную политику в области принудительного исполнения исполнительных документов, необходимо отметить меры, направленные на автоматизацию исполнительного производства, перевод подавляющего большинства исполнительных действий в электронный формат.

В данном контексте особое значение для сферы исполнительного производства имеет создание и внедрение в 2015 году Автоматизированной информационной системы органов исполнительного производства (далее - АИС ОИП), призванной автоматизировать процессы исполнительного производства, путем снижения нагрузки на судебных исполнителей и сокращения документооборота между судебными исполнителями, государственными органами, банками и иными организациями.

До 2017 года данная система находилась в ведении Министерства юстиции, после чего на базе доверительного управления передана в РПЧСИ.

По информации Министерства юстиции данное решение позволило развивать систему за счет привлечения частных инвестиций.

В соответствии с условиями договора, наряду с вопросами модернизации, в РПЧСИ переданы задачи по техническому сопровождению АИС ОИП, включая требующиеся финансовые затраты, что позволяет ежегодно экономить бюджетные средства в размере 150 млн. тенге [25].

В настоящее время благодаря функционированию базы АИС ОИП и ее дальнейшему совершенствованию, получение информации об имущественном положении должника, принятие мер принудительного исполнения в виде наложения ареста на имущество должника, выставление временного ограничения на выезд физического лица, а также руководителя юридического лица и многие другие меры и исполнительные действия принимаются судебными исполнителями в автоматизированном электронном формате. Автоматизация исполнительного производства позволяет в существенной мере повысить эффективность деятельности судебных исполнителей.

Вместе с тем, несмотря на имеющуюся положительную динамику в области исполнения исполнительных документов, являющуюся результатом мер, предпринятых со стороны государства по внедрению и дальнейшему развитию института ЧСИ, данный институт требует дальнейшего совершенствования.

Ранее было отмечено, что в настоящее время к исключительной компетенции ЧСИ относятся все исполнительные документы о взыскании в пользу физических и юридических лиц. Кроме того, отдельная категория исполнительных документов о взыскании в пользу государства также передана в ведение ЧСИ. Таким образом, в настоящее время в производстве ЧСИ находится около 98 % всех исполнительных документов.

Более того, согласно проведенному анализу на основе представленных ранее статистических данных, наблюдается тенденция ежегодного роста количества исполнительных документов, поступающих на исполнение к ЧСИ, а также находящихся в их производстве.

Согласно цели 2.2. Стратегического плана Министерства юстиции на 2020-2024 гг., утвержденного приказом Министра юстиции от 31 декабря 2019 года № 635, одним из направлений деятельности уполномоченного органа является повышение эффективности исполнения судебных актов [26].

Вместе с тем, одним из рисков, предусмотренных Стратегическим планом, является наблюдающаяся тенденция увеличения количества исполнительных документов, поступающих на исполнение к ЧСИ [26]. Данный риск влечет за собой появление определенных негативных последствий, способных оказать влияние на качество и эффективность исполнения исполнительных документов, что в свою очередь, может повлечь за собой нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц, и, как следствие, недостижение основной цели правового государства – повышение правовой защищенности граждан и организаций.

В отчете о реализации Стратегического плана за 2020 год тенденция роста исполнительных документов объясняется ежегодным ростом обращений

граждан и юридических лиц о защите прав и законных интересов, поступающих в судебные органы [26].

Важно отметить, что вышеуказанные риски существенно возросли на фоне возникшего социально-экономического кризиса, связанного с пандемией, о чем непосредственно свидетельствует количество исполнительных документов, поступивших на исполнение в 2020 году. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.10)

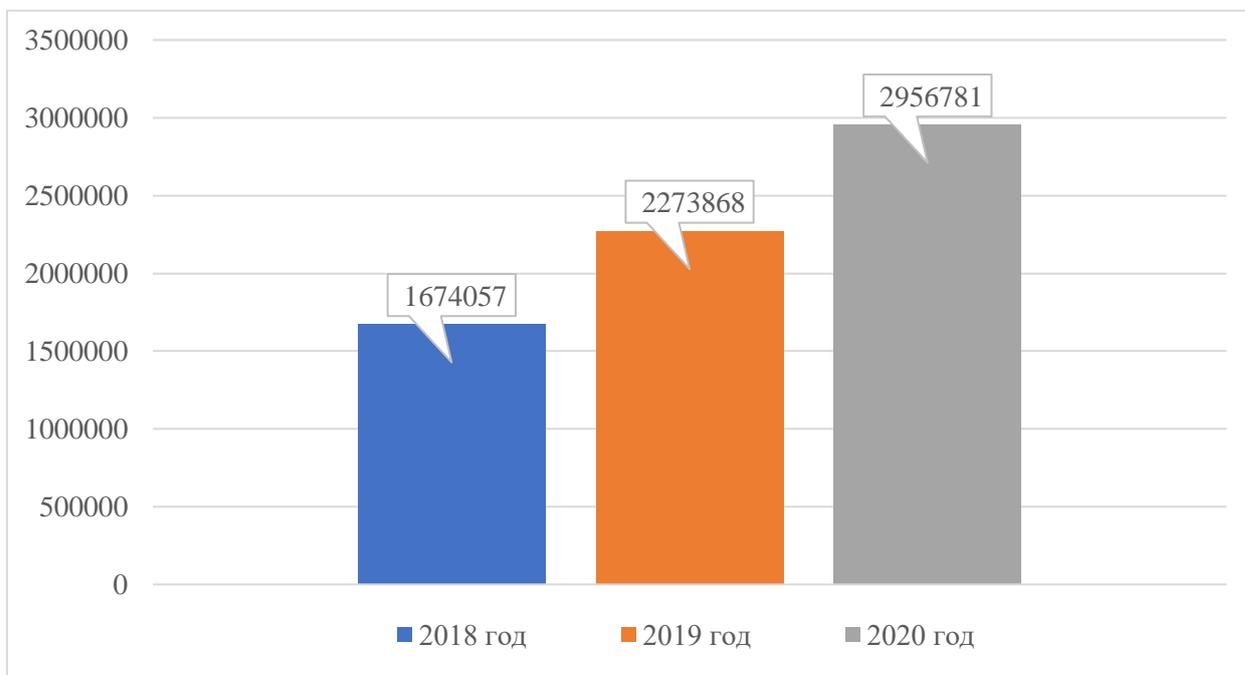


Рис.10 – Количество возбужденных исполнительных производств по годам

Составлено автором на основании источника [24]

Таким образом, только в 2020 году на исполнение ЧСИ поступил 2 956 781 исполнительный документ при общей численности ЧСИ на начало 2020 года – 2 210 единиц. При этом с учетом остатка 2019 года на исполнении у ЧСИ в 2020 году находилось 5 178 637 исполнительных производств.

Согласно вышеуказанному Отчету о реализации Стратегического плана за 2020 год, в целях управления данными рисками уполномоченным органом в лице Министерства юстиции совместно с РПЧСИ были запланированы мероприятия, в результате которых в 2020 году на занятие деятельностью ЧСИ выдано 440 государственных лицензий, а численность ЧСИ с 2 210 единиц выросла до 2 243 единиц [26].

Таким образом, исходя из данных о количестве исполнительных документов, находившихся на исполнении в 2020 году, следует вывод о том, что в среднем в производстве одного ЧСИ в отчетном году в среднем находилось 2 309 исполнительных документов, т.е., в месяц примерно 192 исполнительных производства на 1 ЧСИ. Данные отражены в изображенной ниже диаграмме (Рис.11)

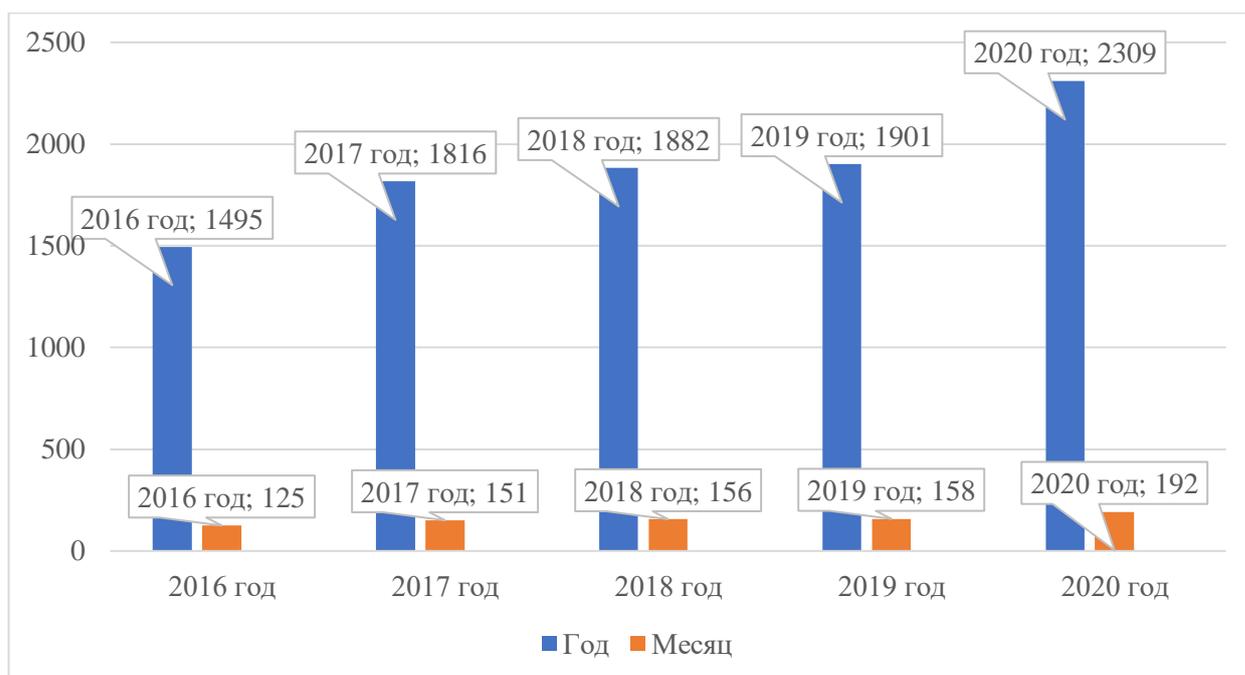


Рис.11 – Нагрузка на 1 ЧСИ по годам (в среднем)

Составлено автором на основании источника [24]

При этом, согласно проведенным уполномоченным органом хронометражам, в г.Нур-Султан в среднем один ЧСИ, имея одного помощника, может окончить 60-70 исполнительных производств в месяц, то есть не больше 720-840 исполнительных производств в год.

Существующая на сегодняшний день нагрузка на ЧСИ превышает максимальный показатель нагрузки на ГСИ, зафиксированный в 2014 году, когда на одного ГСИ в год в среднем приходилось 1 539 исполнительных производств.

Вместе с тем, необходимо учитывать региональные особенности распределения нагрузки на ЧСИ. Так, к примеру, в 2020 году в г.Нур-Султан на 234 ЧСИ приходится 432 263 исполнительных производств или 1 857 исполнительных документов на 1 ЧСИ, в г. Алматы в аналогичном периоде на 300 ЧСИ приходилось 459 928 исполнительных производств или 1 533 исполнительных документов на 1 ЧСИ [24].

Данная нагрузка в указанных городах объясняется высоким спросом на услуги ЧСИ ввиду постоянно растущей численности населения и большого количества выносимых судебных актов.

Вместе с тем, в некоторых регионах страны наблюдается еще большая загруженность ЧСИ. Так, в СКО на 53 ЧСИ приходится 177 442 исполнительных производства или 3 347 исполнительных производств на 1 ЧСИ, аналогичная ситуация имеется и в ВКО, где в производстве 124 ЧСИ находилось 394 261 исполнительное производство или 3 179 исполнительных производств [24].

В данных регионах существующая проблема связана с небольшим количеством ЧСИ, а также неполным охватом услугами ЧСИ территории области.

Так, в районах с низкой рентабельностью ЧСИ, осуществляющие деятельность на постоянной основе в данных районах, отсутствуют (Акжарский, Жамбылский, Кызылжарский районы в СКО, Шемонаихинский, Жарминский районы в ВКО), в связи с чем, населению, проживающему в указанных населенных пунктах, свои услуги оказывают ЧСИ, находящиеся в других районах или городах [17].

В настоящее время данный вопрос РПЧСИ решается посредством замещения отсутствующих судебных исполнителей ЧСИ из других районов или городов в пределах одного исполнительного округа.

Решение вопроса ежегодного роста нагрузки на ЧСИ имеет особую важность, так как может являться причиной некачественного исполнения исполнительных документов, что в свою очередь влечет за собой нарушение прав граждан и юридических лиц, а также обжалование действий ЧСИ в судебном порядке либо в уполномоченном органе.

Кроме того, в процессе изучения института ЧСИ установлено практическое отсутствие тенденции к укрупнению ЧСИ своих контор.

Ранее было установлено, что в таких зарубежных странах, как Франция, Болгария, Нидерланды, Латвия, Литва и Эстония, ЧСИ практически не работают самостоятельно. Отдельные ЧСИ объединяются в бюро, деятельность которого напоминает деятельность небольшой компании.

Более того, ЧСИ в своем штате имеют минимум 10-15 помощников. Такая организация работы позволяет ЧСИ иметь в своем производстве от 5 до 8 тыс. исполнительных документов в год без ущерба эффективности и продуктивности [10].

Казахстанская практика организации деятельности ЧСИ устроена таким образом, что ЧСИ работают по одному, имея при этом в среднем по 1-2 сертифицированным помощникам, некоторые ЧСИ вовсе не имеют помощников, что в свою очередь может являться причиной низкой эффективности их деятельности.

Проведенным исследованием установлено, что наибольшее количество ЧСИ имеющих помощников находятся в г.Нур-Султан – на 234 ЧСИ приходится 204 сертифицированных помощников, при этом максимальное количество помощников у 1 ЧСИ достигает 9, далее ВКО, в которой на 124 ЧСИ приходится 84 помощника, Алматинская область на 153 действующих ЧСИ приходится 64 помощника, на 179 ЧСИ Карагандинской области приходится 43 помощника. Наименьшее количество помощников ЧСИ установлено в Актыубинской, Атырауской и Мангыстауской областях – 7, 5, 4 соответственно [17].

Между тем, действующее законодательство в сфере исполнительного производства содержит термин «контора ЧСИ» и предоставляет право учреждать контору одному ЧСИ либо нескольким [20].

Однако данная норма практически не находит своей реализации.

Изучая процессуальную сторону деятельности ЧСИ, необходимо остановиться на таком немаловажном вопросе в деятельности ЧСИ, как процесс осуществления отказа в возбуждении исполнительного производства на основании подпункта 2) пункта 1 статьи 38 Закона «Об исполнительном производстве» (предъявление исполнительного документа не по месту совершения исполнительных действий) и направления в связи с этим оригинала исполнительного документа и иных документов взыскателю.

Так, согласно Гражданскому процессуальному кодексу, исполнительные документы по желанию взыскателя могут быть выданы взыскателю нарочно либо по заявлению взыскателя направлены в соответствующую региональную палату ЧСИ для принудительного исполнения [27].

Также согласно подпункту 2) пункта 1 статьи 38 Закона «Об исполнительном производстве» судебным исполнителем в течение трех дней с момента поступления исполнительного документа выносится постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства в случае, если исполнительный документ предъявлен не по месту совершения исполнительных действий.

При этом местом совершения исполнительных действий согласно статье 52 вышеуказанного Закона для должника-физического лица признается место его регистрации, проживания, работы или нахождения имущества [20].

В отдельных ситуациях, взыскатель не всегда обладает информацией относительно того, где в настоящее время проживает должник либо осуществляет свою деятельность, некоторые должники вовсе скрываются от взыскателей и очень часто меняют места проживания. Как правило, данные исполнительные документы предъявляются по последнему известному взыскателю местонахождению должника.

Судебным исполнителем при обнаружении факта регистрации, либо осуществления деятельности должника в ином исполнительном округе на основании подпункта 2) пункта 1 статьи 38 Закона выносится постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства и оригинал исполнительного документа с заявлением и иными приложенными документами высылаются назад к взыскателю, как правило посредством почты.

Данный механизм полагаем подлежащим совершенствованию, поскольку в процессе возврата документа оригиналы документов могут быть утеряны, сама процедура доставки может занимать длительное время, имеется вероятность смены взыскателем своего адреса. В таком случае взыскание по исполнительному документу может значительно затянуться, а правам взыскателей нанесен существенный ущерб. В случае утери исполнительного документа может потребоваться получение дубликата исполнительного документа, что требует дополнительных временных затрат.

В качестве примера приведем следующий кейс (обращение, поступившее на сайт уполномоченного органа).

Взыскатель А., находясь в г. Кокшетау, направляет исполнительный документ о взыскании алиментов с должника С. ЧСИ г.Нур-Султан М. Взыскатель длительное время не интересуется ходом исполнительного производства. Однако спустя год после направления исполнительного документа обращается в уполномоченный орган за получением информации об исполнении. В ходе рассмотрения обращения выясняется, что исполнительный документ ЧСИ М. к производству принят не был, а именно в возбуждении исполнительного производства было отказано по причине, предусмотренной подпунктом 2) пункта 1 статьи 38 Закона. Оригинал исполнительного документа вместе с сопроводительным письмом об отказе направлено взыскателю. Однако, в связи с изменением места жительства самого взыскателя (переезд в другой город), исполнительный документ им не получен.

Указанные ситуации достаточно часто встречаются на практике, в некоторых случаях дело решается путем восстановления исполнительного документа – получением дубликата, что требует финансовых, временных и иных затрат.

В связи с чем, полагаем необходимым пересмотреть процедуру направления исполнительного документа взыскателю, в связи с отказом в возбуждении исполнительного производства на основании подпункта 2) пункта 1 статьи 38 Закона, сделав ее более удобной для взыскивающей стороны.

Наряду с вышеуказанными вопросами высокой загруженности ЧСИ, правового статуса и процедурной регламентации особую актуальность имеет вопрос ответственности ЧСИ.

Согласно Закону «Об исполнительном производстве» в отношении ЧСИ может быть применена дисциплинарная ответственность, ответственность в виде приостановления и прекращения действия лицензии, выданной уполномоченным органом, а также иная ответственность, предусмотренная законодательством Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что преимущественно жалобы на ЧСИ поступают в уполномоченный орган в связи с неприятием либо несвоевременным принятием ЧСИ мер принудительного исполнения.

Вместе с тем, в действующем законодательстве в сфере исполнительного производства прямого указания по поводу ответственности ЧСИ по вышеуказанным нарушениям не имеется.

Так, подпункт 4) пункта 2 статьи 144 Закона предусматривает ответственность ЧСИ в виде прекращения действия лицензии в случае неприятия в течение одного месяца мер принудительного взыскания лишь по социально-значимым категориям исполнительных производств.

Данная мера принята государством относительно недавно, и вызвана повышением значимости исполнения по данной категории дел, что повлекло за собой ужесточение ответственности ЧСИ за бездействие в отношении указанных исполнительных производств.

Предположительно за бездействие или несвоевременное принятие мер принудительного взыскания ЧСИ может быть привлечен к ответственности в

виде приостановления действия лицензии согласно подпункту 2) пункта 2 статьи 143 Закона (нарушение ЧСИ законодательства при совершении исполнительных действий) [20]. Однако данная норма, на наш взгляд, применима для нарушений, имевших место при совершении ЧСИ исполнительных действий, в том числе и при применении мер принудительного взыскания, прямого указания на право применения данной меры ответственности в отношении ЧСИ в случае непринятия или несвоевременного принятия им мер принудительного исполнения в данной норме не имеется.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 6 Гражданского кодекса нормы гражданского законодательства должны толковаться буквально [28].

Следовательно, данная норма не может служить основанием для приостановления действия лицензии за непринятие или несвоевременное принятие мер обеспечения исполнения исполнительных документов.

Вместе с тем, согласно статье 170 Закона в случае нарушения законодательства Республики Казахстан, Кодекса профессиональной чести ЧСИ и устава Республиканской палаты ЧСИ может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.

В данном случае имеется основание полагать, что нарушение законодательства ЧСИ, в том числе непринятие или несвоевременное принятие мер обеспечения, влекут ответственность ЧСИ в виде привлечения к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, ЧСИ может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде:

- 1) замечания;
- 2) выговора;
- 3) строгого выговора;
- 4) исключения из РПЧСИ, влекущего за собой подачу уполномоченному органу представления о лишении ЧСИ лицензии [20].

Последний вид ответственности применим при некоторых обстоятельствах, в том числе при имеющемся грубом либо неоднократном нарушении ЧСИ законодательства, Кодекса чести ЧСИ, Устава РПЧСИ.

В данном контексте необходимо отметить, что ранее бездействие ЧСИ, выразившееся в непринятии или несвоевременном принятии мер обеспечения, влекло за собой ответственность в виде приостановления действия лицензии.

Однако ввиду того, что все исполнительные производства ЧСИ, действие лицензии которого приостановлено передавались другому ЧСИ, что создавало дополнительную нагрузку на данного ЧСИ, а также замедляло ход самого исполнительного производства. Предполагаем, что по этой причине, данный вид нарушений со стороны ЧСИ решено рассматривать в рамках дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем, необходимо иметь ввиду, что любое нарушение должно повлечь соразмерную ответственность.

На практике имеется немало случаев, когда бездействие ЧСИ повлекло существенное нарушение прав физических и юридических лиц.

В таком случае привлечение к ответственности ЧСИ в виде замечания, выговора или строгого выговора считаем несоответствующим совершенному правонарушению.

Еще одним неоднозначным вопросом в сфере ответственности ЧСИ является срок приостановления действия лицензии ЧСИ.

Так, согласно пункту 2 статьи 143 Закона «Об исполнительном производстве», действие лицензии ЧСИ может быть приостановлено на срок до 6 месяцев [20]. При этом, законодательством не устанавливаются критерии, по которым следует оценивать тяжесть нарушений, на основании которых может быть применена ответственность в виде приостановления лицензии на срок от 1 до 6 месяцев, то есть отсутствует порядок применения данной меры взыскания.

Таким образом, определение срока приостановления лицензии осуществляется уполномоченным органом на основании субъективного отношения к нарушению со стороны ЧСИ. Более того, существуют риски того, что несколько ЧСИ за схожие нарушения могут быть привлечены к ответственности в виде приостановления лицензии на различные сроки. Следовательно, отсутствие регламентации данного вопроса подразумевает коррупционные риски и поэтому требует доработки.

Подводя итоги проведенного анализа, следует отметить, что с момента появления в Республике Казахстан институт ЧСИ неоднократно подвергался изменениям, существенному реформированию данный институт подвергся в 2015 году, существенные изменения осуществлены также в 2019 и 2020 годах.

Внедрение института частного исполнения внесло значительные положительные преобразования в систему исполнительного производства, позволив снять значительную нагрузку с государственной системы принудительного исполнения, повысив количественные и качественные показатели исполнения документов, а также осуществив некоторую экономию бюджетных средств.

Вместе с тем, необходимо отметить наличие определенных направлений для дальнейшего развития и совершенствования данного института.

Совершенствование института частных судебных исполнителей в Республике Казахстан

Ранее было отмечено, что с момента возникновения института ЧСИ уполномоченным органом неоднократно принимались меры по реформированию данного института и его совершенствованию.

В частности, на первых этапах активно проводилась работа по увеличению численности ЧСИ и стимулированию населения на занятие данным видом профессиональной деятельности.

Результатом данных мероприятий стало предоставление отдельной категории лиц права на получение лицензии ЧСИ без прохождения стажировки

и аттестации (судьи, прокуроры, следователи, лица, не менее двух лет осуществлявшие деятельность в государственных органах в сфере обеспечения исполнения исполнительных документов, лица, сдавшие квалификационный экзамен в Квалификационной комиссии при Высшем судебном Совете), делегирование права проведения аттестации претендентов на занятие деятельностью ЧСИ территориальным органам уполномоченного органа.

Одним из последних изменений стало исключение из требований, предъявляемых кандидатам на занятие деятельностью ЧСИ, возрастного ценза. Таким образом, требование в виде достижения двадцатипятилетнего возраста на момент получения лицензии в настоящее время отсутствует.

Несмотря на наблюдающийся рост численности ЧСИ, одновременно имеет место резкое увеличение количества исполнительных документов, находящихся на исполнении у ЧСИ.

Кроме того, имеют место факты отсутствия практики укрупнения контор ЧСИ, а также низкого уровня привлечения сертифицированных помощников.

В настоящее время все указанные факторы являются причинами высокой загруженности ЧСИ, что в свою очередь может оказывать влияние на эффективность системы принудительного исполнения.

В связи с вышеуказанным, предлагаем несколько подходов для решения названных проблем.

Во-первых, одной из основных задач государства на сегодняшний день является увеличение численности ЧСИ без ущерба качеству.

В этой связи, предлагаем расширить перечень лиц, имеющих право на получение лицензии ЧСИ без прохождения стажировки и аттестации, путем включения в данный перечень помощников ЧСИ.

Однако не все помощники могут быть наделены таким правом, а лишь сертифицированные, то есть прошедшие обучение в РПЧСИ, имеющие высшее юридическое образование, а также стаж работы в должности помощника ЧСИ не менее двух лет, имеющее рекомендательное письмо ЧСИ, помощником которого он является. Схожая практика применяется во Франции при назначении ЧСИ своего правопреемника.

Данное предложение обосновывается также тем, что в соответствии с пунктом 2 статьи 156 Закона помощник ЧСИ перед вступлением в должность проходит профессиональное обучение по программам Республиканской палаты ЧСИ, что подтверждается соответствующим сертификатом, осуществляет подготовку процессуальных документов, в том числе посредством АИСОИП, а также выполняет другие функции в рамках исполнительного производства [20].

На наш взгляд, данная мера в определенной степени будет способствовать увеличению количества ЧСИ, а также позволит сделать должность помощника ЧСИ более привлекательной и перспективной.

Данные дополнения могут быть внесены уполномоченным органом (Министерством юстиции Республики Казахстан) в пункт 5 статьи 142 Закона «Об исполнительном производстве».

Во-вторых, важное значение для совершенствования института ЧСИ имеет тенденция увеличения практики применения медиации на стадии принудительного исполнения.

В настоящее время законодательство в области медиации предоставляет возможность ее применения на стадии исполнительного производства, более того, согласно подпункту 2-1) пункта 1 статьи 47 Закона «Об исполнительном производстве» исполнительное производство прекращается при заключении сторонами исполнительного производства медиативного соглашения.

Вместе с тем, в настоящее время оценить эффективность применения медиации в исполнительном производстве не представляется возможным, по причине отсутствия доступа к официальным данным о частоте ее применения, результатах и др.

В данном контексте положительное влияние может оказать предоставление права осуществления медиативной процедуры по опыту ведущих зарубежных стран самому ЧСИ.

Так, согласно Закону «О медиации» медиация может осуществляться на профессиональной и непрофессиональной основе.

При этом профессиональным медиатором может быть лицо, имеющее сертификат медиатора и состоящее в реестре профессиональных медиаторов, а также судьи в отставке (среди лиц, имеющих право на получение лицензии ЧСИ без прохождения стажировки и аттестации, присутствуют действующие судьи и судьи в отставке). Таким образом, в настоящее время среди действующих ЧСИ имеются лица, правомочные на проведение медиативных процедур без сертификата. Медиатор вправе осуществлять иную оплачиваемую деятельность [21].

В случае предоставления такого полномочия ЧСИ, в законодательстве необходимо предусмотреть определенные условия осуществления медиации ЧСИ.

Так, к примеру, ЧСИ проводящий медиативную процедуру, ранее не должен быть участником данного исполнительного производства, после завершения медиативной процедуры данный ЧСИ в дальнейшем не может выступать ЧСИ по данному исполнительному производству.

Кроме того, медиация не может применяться по исполнительному производству, стороной которого является государство.

Вопрос о применении медиации решается в течении 3 дней с момента поступления исполнительного документа к ЧСИ. В случае отказа одной из сторон от медиации либо отсутствия одной из сторон, данная процедура не применяется.

В случае принятия сторонами решения о применении медиации после возбуждения исполнительного производства, сторонам необходимо обратиться к медиатору либо другому ЧСИ.

В-третьих, уполномоченному органу совместно с РПЧСИ в целях повышения эффективности исполнения исполнительных документов и

снижения нагрузки с ЧСИ рекомендуется принять меры по стимулированию укрупнения контор ЧСИ.

По вопросу отказа в возбуждении исполнительного производства предлагаем следующее.

ЧСИ после установления основания, предусмотренного подпунктом 2) пункта 1 статьи 38 Закона выносит постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства и направлении оригинала исполнительного документа и всех прилагаемых документов в соответствующую региональную палату ЧСИ с обязательным уведомлением об этом взыскателя. Данный механизм позволит в значительной мере сократить сроки предъявления документа на принудительное исполнение, сэкономить временные и финансовые ресурсы взыскателя, в особенности, если речь идет об исполнительных документах по социально-значимым категориям дел, в частности о взыскании алиментов.

Механизм аналогичен имеющемуся порядку передачи исполнительного документа ЧСИ в соответствующую региональную палату ЧСИ, в случаях, когда в процессе исполнения выясняется, что должник находится на территории исполнительного округа, на который полномочия ЧСИ не распространяются [20].

По вопросу ответственности ЧСИ предлагаем следующее.

В Законе «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» полагаем возможным предусмотреть норму, согласно которой в случае неприменения либо несвоевременного применения мер обеспечения исполнения исполнительного документа ЧСИ, повлекшее за собой причинение существенного ущерба стороне исполнительного производства (взыскателю) применяется мера ответственности в виде приостановления действия лицензии сроком на 6 месяцев. При этом необходимо дать определение понятию «существенного вреда (ущерба)», который может быть выражен в месячных расчетных показателях или ином эквиваленте.

Кроме того, с целью устранения коррупционных рисков и введения единой правоприменительной практики считаем возможным внесение уполномоченным органом изменений в статью 143 Закона «Об исполнительном производстве» касательно критериев, по которым должен устанавливаться срок приостановления действия лицензии либо для каждого из указанных оснований предусмотреть конкретный срок.

Заключение

Институт принудительного исполнения имеет важнейшее значение для реализации прав граждан и организаций. Считается, что фактическое правосудие свершается в тот момент, когда вступившие в законную силу судебные акты приводятся в исполнение. В связи с чем, правильно устроенная система исполнительного производства играет большую роль в создании правового государства.

Становлению института ЧСИ в Республике Казахстан предшествовал длительный путь реформирования существовавшей системы принудительного исполнения.

Началом его становления считается принятие действующего Закона «Об исполнительном производстве».

В процессе исследования установлена хронология формирования института ЧСИ в Казахстане, а также проведен анализ эффективности проводимой государственной политики в данной области, изучен зарубежный опыт формирования и совершенствования института ЧСИ.

Установлено, что с целью дальнейшего развития института ЧСИ с момента принятия Закона и по настоящее время данный институт неоднократно подвергался изменениям.

Наиболее существенные изменения коснулись статуса самого ЧСИ, его прав и обязанностей, компетенции, порядка отбора кандидатов, квалификационных требований, порядка занятия должности, организации деятельности и др.

Немаловажное значение в развитии данного института сыграло расширение перечня исполнительных документов, принимаемых к исполнению ЧСИ, закрепление его исключительной компетенции в отношении отдельных категорий исполнительных документов.

Вместе с тем, анализ современного института ЧСИ, проведенный в настоящей работе, позволил сформулировать ряд направлений для дальнейшего развития данного института.

1. Ежегодно растущая нагрузка на ЧСИ, оказывающая влияние на эффективность и качество исполнения;
2. Отсутствие заинтересованности ЧСИ в вопросах увеличения штата, а также практическое отсутствие тенденции к укрупнению своих контор;
3. Необходимость совершенствования механизма осуществления отказа ЧСИ в возбуждении исполнительного производства по основанию, предусмотренному подпунктом 2) пункта 2 статьи 38 Закона «Об исполнительном производстве» (в целях минимизации рисков утери оригиналов исполнительных документов и повышения эффективности исполнения);
4. Пересмотр ответственности ЧСИ в случае непринятия или несвоевременного принятия мер обеспечения исполнения исполнительных документов, в результате которых сторонам (взыскателю) причинен существенный ущерб.

5. Отсутствие нормативного регулирования вопроса выбора срока приостановления действия лицензии ЧСИ, отсутствие в законодательстве критериев либо подходов для выбора срока;

По вышеуказанным вопросам предлагаем следующие варианты решения.

В целях решения вопроса растущей нагрузки на ЧСИ

1. К перечню лиц, имеющих право получения лицензии без прохождения стажировки и аттестации, добавить помощников ЧСИ.

Основными критериями в данном случае будут являться наличие сертификата, высшего юридического образования, стажа работы в должности помощника ЧСИ не менее двух лет, а также рекомендательного письма ЧСИ, помощником которого он является.

Данные изменения могут быть внесены уполномоченным органом (Министерством юстиции Республики Казахстан) в пункт 5 статьи 142 Закона «Об исполнительном производстве».

Указанное предложение обосновывается также тем, что в соответствии с пунктом 2 статьи 156 Закона «Об исполнительном производстве» помощник ЧСИ перед вступлением в должность проходит профессиональное обучение по программам РПЧСИ, осуществляет подготовку процессуальных документов, в том числе посредством АИСОИП, а также выполняет другие функции в рамках исполнительного производства.

На наш взгляд, данная мера в определенной степени будет способствовать увеличению количества ЧСИ, а также позволит сделать должность помощника ЧСИ более привлекательной и перспективной.

2. Принять меры по развитию института медиации в исполнительном производстве, а в дальнейшей перспективе, предоставить право на проведение медиации ЧСИ на профессиональной основе;

3. Уполномоченному органу совместно с РПЧСИ принять меры по укрупнению контор ЧСИ.

Совершенствование процедуры отказа по основанию, предусмотренному подпунктом 2) пункта 1 статьи 38 Закона «Об исполнительном производстве», на наш взгляд, возможно путем направления оригинала исполнительного документа и всех прилагаемых документов в соответствующую региональную палату ЧСИ с обязательным уведомлением об этом взыскателя.

Данный механизм позволит в значительной мере сократить сроки предъявления документа на принудительное исполнение, сэкономят временные и финансовые ресурсы взыскателя.

Кроме того, полагаем возможным пересмотреть ответственность ЧСИ путем внесения уполномоченным органом изменений и дополнений в Закон «Об исполнительном производстве» нормы об ответственности ЧСИ за непринятие либо несвоевременное принятие мер принудительного взыскания, повлекшее за собой существенный ущерб взыскателю в виде приостановления действия лицензии ЧСИ сроком на 6 месяцев.

Кроме того, с целью устранения коррупционных рисков и введения единой правоприменительной практики считаем возможным внесение

уполномоченным органом изменений в статью 143 Закона «Об исполнительном производстве» касательно критериев, по которым должен устанавливаться срок приостановления действия лицензии либо для каждого из указанных оснований предусмотреть конкретный срок.

Список использованных источников

- 1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> Дата обращения: 10.11.2019;
- 2 Программа Президента Республики Казахстан «План нации – 100 конкретных шагов» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> Дата обращения: 10.11.2019;
- 3 Исаенкова, О. В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Саратов. – 2003. – 46 с.;
- 4 Шерстюк, В. М. Основные проблемы системы гражданского процессуального права: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Москва. – 1989. – 300 с.;
- 5 Олегов, М.Д., Стрельцова Е.Г. Проблемы концепции исполнительного производства // Право и экономика. – 2001. – № 3. – С. 31;
- 6 Гукасян, Р.Е. Общие вопросы исполнения судебных постановлений // Курс советского гражданского процессуального права. – Москва, 1981. – 392 с.;
- 7 Баймолдина, З.Х. Гражданское процессуальное право Республики Казахстан. – Алматы, 2001. – 468 с.;
- 8 Алтаева, М.О, Сардаров, Ч.С. Гражданское процессуальное право Республики Казахстан. – Шымкент: Издательство «Мирас», 2018. – 304 с.;
- 9 Официальный сайт Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации // <https://fssp.gov.ru/>;
- 10 Батычко, В. Т. Исполнительное производство в зарубежных странах // Известия Южного Федерального университета. – 2008. – С. 99-105;
- 11 Соловьева, С.В., Филиппов, В.В. Медиация в сфере исполнительного производства: Европейский опыт // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – №3 (2). – С. 207-211;
- 12 Закон Казахской ССР от 23 ноября 1990 года «О судеустройстве Казахской ССР». Утратил силу Законом Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900001400> Дата обращения: 20.12.2019;
- 13 Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 года № 1569 «О государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001569> Дата обращения: 20.12.2019;
- 14 Закон Республики Казахстан от 30 июня 1998 года № 253 «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей». Утратил силу Законом Республики Казахстан от 02.04.2010 № 253 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000253> Дата обращения: 10.01.2020;
- 15 Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2000 года № 440 «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан». Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 22

сентября 2010 года № 1066 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000440> Дата обращения 10.01.2020;

16 Официальный сайт Президента Республики Казахстан // <https://www.akorda.kz/ru/events/v-astane-sostoyalsya-iv-sezd-sudei-respubliki-kazahstan-v-rabote-foruma-sobravshego-okolo-200-delegatov-ot-sudeiskih-kollektivov-iz-vseh-reg> Дата обращения: 20.10.2020;

17 Официальный сайт Республиканской палаты частных судебных исполнителей // https://zhso.kz/index.php?view=catalog&main_cat=1&cat_id=10 Дата обращения: 20.10.2020;

18 Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> Дата обращения: 08.02.2020;

19 Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> Дата обращения: 08.02.2020;

20 Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000261> Дата обращения: 08.03.2020;

21 Закон Республики Казахстан от 28 января 2011 года № 401-IV «О медиации» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000401> Дата обращения: 07.07.2020;

22 Закон Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 376-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам предпринимательства» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000376> Дата обращения: 10.10.2020;

23 Информация Министерства юстиции Республики Казахстан: Институт частного судебного исполнителя состоялся и дает позитивные результаты // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35804578;

24 Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры // <https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat> Дата обращения: 15.03.2021;

25 Андасов, Н.Е., заместитель директора Департамента по исполнению судебных актов Министерства юстиции Республики Казахстан: Автоматизированная система органов исполнительного производства https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32020247 Дата обращения: 10.10.2020;

26 Отчет о реализации Стратегического плана Министерства юстиции Республики Казахстан за 2020 год // <https://www.gov.kz/memleket/entities/adilet/documents/details/128861?lang=ru> ;

27 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> Дата обращения: 10.01.2021;

28 Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 24 декабря 1994 года № 268-ХІІІ // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000> Дата обращения: 10.01.2021;

Аналитическая записка

Автор проекта: Кельдибекова Н.Ж.
Научный руководитель: д.ю.н., профессор Дусипов Е.Ш.

Идея проекта	Государственная политика в области формирования и развития института частных судебных исполнителей
Проблемная ситуация (кейс)	<ol style="list-style-type: none">1. Ежегодно растущая нагрузка на частных судебных исполнителей (далее - ЧСИ)2. Несовершенство механизма отказа в возбуждении исполнительного производства на основании подпункта 2) пункта 1 статьи 38 Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» (далее - Закона) (предъявление исполнительного документа не по месту совершения исполнительных действий)3. Несовершенство механизма привлечения к ответственности ЧСИ
Имеющиеся решения данной проблемы	<ol style="list-style-type: none">1. Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с Республиканской палатой частных судебных исполнителей проводится работа по увеличению численности ЧСИ путем выдачи лицензии на занятие деятельностью ЧСИ. Вместе с тем, учитывая ежегодный рост количества исполнительных документов, поступающих на исполнение, данные меры могут быть недостаточными для решения вопроса повышенной нагрузки на ЧСИ.2. Согласно пункту 2 статьи 38 Закона, в случае установления оснований для отказа в возбуждении исполнительного производства, в том числе по основанию, предусмотренному подпунктом 2) пункта 1 статьи 38 Закона, судебный исполнитель направляет взыскателю, суду или органу, выдавшему исполнительный документ, копию постановления об отказе в возбуждении, а также все поступившие документы. Данный порядок нередко приводит к утере исполнительных документов в случае предоставления оригинала исполнительного документа непосредственно взыскателем, в связи с тем, что при направлении судебным исполнителем копии постановления об отказе в возбуждении исполнительного производства со всеми приложенными документами, указанные документы могут не дойти до адресата по различным причинам, к примеру, в случае смены адреса взыскателем. Кроме того, пересылка документов, а также повторное предъявление исполнительного документа на исполнение требует временных и финансовых затрат.3.1 В случае нарушения ЧСИ законодательства Республики Казахстан, норм Кодекса профессиональной чести частных судебных исполнителей (далее – Кодекса чести), положений устава Республиканской палаты (далее - Устава), в отношении него применяется дисциплинарная ответственность в виде замечания, выговора, строго выговора, исключения из Республиканской палаты с дальнейшим направлением в адрес уполномоченного органа представления о лишении лицензии. При этом последний вид дисциплинарной ответственности применяется в случаях, предусмотренных статьей 172-1 Закона, в том числе при

	<p>грубом или неоднократном нарушении норм законодательства, Кодекса чести, Устава.</p> <p>Следовательно, непринятие или несвоевременное принятие частным судебным исполнителем мер обеспечения исполнения влечет привлечение данного судебного исполнителя к дисциплинарной ответственности.</p> <p>Между тем, ответственность должна быть соизмеримой совершенному правонарушению, а также причиненному ущербу.</p> <p>Нередко бездействием судебного исполнителя интересам взыскателя может быть причинен существенный ущерб. Таким образом, учитывая, что исключение из Республиканской палаты является крайней мерой ответственности, и применяемой в исключительных случаях, полагаем привлечение к ответственности частного судебного исполнителя в виде замечания, выговора и строго выговора несоответствующей данному виду нарушений.</p> <p>3.2 В Законе имеется исчерпывающий перечень случаев приостановления действия лицензии ЧСИ. При этом указано, что действие лицензии может быть приостановлено сроком до 6 месяцев.</p> <p>Вместе с тем, Законом не предусмотрен порядок определения срока, на который может быть приостановлено действие лицензии, что не позволяет сформировать единую правоприменительную практику, а также влечет коррупционные риски.</p>
<p>Предлагаемое решение данной проблемы</p>	<p>Касательно снижения нагрузки на ЧСИ</p> <p>1.1 Министерству юстиции Республики Казахстан предлагаем в целях увеличения численности ЧСИ, в перечень лиц, имеющих право на получение лицензии без прохождения стажировки и аттестации, включить сертифицированных помощников частных судебных исполнителей, имеющих высшее юридическое образование, стаж работы в сфере исполнения исполнительных документов не менее двух лет, а также имеющих рекомендацию от ЧСИ, в штате которого данный помощник осуществляет свою деятельность.</p> <p>Данное решение предоставит возможность увеличения ЧСИ исполнителей, позволит повысить статус помощников ЧСИ, а также сделает данную должность более привлекательной для лиц, имеющих высшее юридическое образование.</p> <p>Вместе с тем, в связи со слабыми темпами развития и укрупнения контор частных судебных исполнителей, при которых частные судебные исполнители в среднем имеют 1-2 помощника, многие, особенно в регионах, работают без помощников, имеются риски низкого спроса на помощников.</p> <p>1.2 По зарубежному опыту таких стран, как Франция, Бельгия, Нидерланды, Республика Беларусь, Республика Молдова предоставить ЧСИ право по осуществлению медиативной процедуры.</p> <p>Согласно Закону Республики Казахстан «О медиации», профессиональным медиатором может быть лицо, имеющее сертификат медиатора и состоящее в реестре профессиональных медиаторов, а также судьи в отставке. Вместе с тем, ЧСИ также могут быть судьи и лица, прекратившие полномочия судьи по основаниям, предусмотренным законодательством.</p>

В случае предоставления такого полномочия ЧСИ, в законодательстве необходимо предусмотреть определенные условия осуществления медиации ЧСИ.

Так, к примеру, ЧСИ, проводящий медиативную процедуру, ранее не должен быть участником данного исполнительного производства, после завершения медиативной процедуры данный ЧСИ в дальнейшем не может выступать ЧСИ по данному исполнительному производству. Кроме того, медиация не может применяться по исполнительному производству, стороной которого является государство.

Вопрос о применении медиации решается в течении 3 дней с момента поступления исполнительного документа к ЧСИ. В случае отказа одной из сторон от медиации либо отсутствия одной из сторон, данная процедура не применяется.

В случае принятия сторонами решения о применении медиации после возбуждения исполнительного производства, сторонам необходимо обратиться к медиатору либо другому ЧСИ.

Предоставление ЧСИ права на осуществление медиации дает возможность окончить исполнительное производство в более короткие сроки, повысить эффективность исполнения.

Риски заключаются в отсутствии у ЧСИ профессиональной подготовки по проведению медиации, а также необходимостью прохождения обучения.

1.3 Министерству юстиции Республики Казахстан совместно с РПЧСИ в целях повышения эффективности исполнения исполнительных документов и снижения нагрузки с ЧСИ принять меры по стимулированию укрупнения контор ЧСИ.

2. Касательно отказа в возбуждении исполнительного производства ЧСИ после установления основания, предусмотренного подпунктом 2) пункта 1 статьи 38 Закона выносит постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства и направлении оригинала исполнительного документа и всех прилагаемых документов в соответствующую региональную палату ЧСИ с обязательным уведомлением об этом взыскателя. Данный механизм позволит в значительной мере сократить сроки предъявления документа на принудительное исполнение, сэкономить временные и финансовые ресурсы взыскателя, в особенности, если речь идет об исполнительных документах по социально-значимым категориям дел, в частности о взыскании алиментов.

Механизм аналогичен имеющемуся порядку передачи исполнительного документа ЧСИ в соответствующую региональную палату ЧСИ, в случаях, когда в процессе исполнения выясняется, что должник находится на территории исполнительного округа, на который полномочия ЧСИ не распространяются.

3. Касательно ответственности ЧСИ

3.1 Министерству юстиции Республики Казахстан в Законе предусмотреть норму, согласно которой в случае неприменения либо несвоевременного применения мер обеспечения исполнения исполнительного документа ЧСИ, повлекшее за собой причинение существенного ущерба стороне исполнительного производства (взыскателю) применяется мера ответственности в виде приостановления действия лицензии сроком на 6 месяцев. При этом

	<p>необходимо дать определение понятию «существенного вреда (ущерба)», который может быть выражен в месячных расчетных показателях или ином эквиваленте.</p> <p>Внесение данных изменений позволит применять справедливую ответственность в отношении ЧСИ, причинившего своим бездействием существенный вред взыскателю.</p> <p>Риски заключаются в сложности определения категории «существенного ущерба».</p> <p>3.2 Министерству юстиции Республики Казахстан с целью устранения коррупционных рисков и введения единой правоприменительной практики полагаем возможным внести изменения в статью 143 Закона касательно критериев, по которым должен устанавливаться срок приостановления действия лицензии либо для каждого из указанных оснований предусмотреть конкретный срок.</p> <p>Риски отсутствуют</p>
Ожидаемый результат	<p>Снижение нагрузки на ЧСИ, повышение эффективности исполнения, соразмерная ответственность, формирование единой правоприменительной практики в сфере приостановления действия лицензии ЧСИ, снижение коррупционных рисков.</p>
Литература	<p>1. Закон Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»</p> <p>2. Медиация в сфере исполнительного производства: Европейский опыт, С.В. Соловьева, В.В. Филиппов, Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2014 № 3 (2)</p>