

В. А. Гурев*

Деятельность органов службы судебных приставов в рамках исполнительного производства: зарубежный опыт и аутентичность российского пути развития

Вопросы совершенствования законодательства об исполнительном производстве в настоящее время находятся под пристальным вниманием как научного сообщества, так и лиц, осуществляющих правоприменительную деятельность, поскольку, как совершенно справедливо было сказано в исследовании, проводимом по заказу Министерства юстиции Югославии в 2009 г., «органы принудительного исполнения — это руки государства, ежедневно находящиеся в контакте с населением... а общественное восприятие их населением распространяется на все государство»¹.

Сегодня на повестке дня стоит вопрос о взаимодействии и взаимообогащении науки и практики в общем деле — совершенствовании исполнения актов юрисдикционных органов в Российской Федерации.

Примером плодотворного сотрудничества науки и практики выступает, в частности, опыт реформирования системы исполнительного производства в Великобритании. Так, в 1998 г. действующий в тот момент лорд-канцлер Лорд Ирвин (Lord Irvine) объявил о своем желании частично пересмотреть вопрос принудительного исполнения судебных решений по гражданским делам на основании ознакомления с результатами научно-исследовательской работы профессора Джона Болдуина. В ней ученый смело заявил, что стороны по делу не удовлетворены обслуживанием, которое они получили от гражданских судов при принудительном исполнении их решений и приказов². Но это, скорее, исключение из правила.

* Заведующий кафедрой организации службы судебных приставов и исполнительного производства Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

¹ Стратегическое исследование Минюста в целях повышения эффективности органов принудительного исполнения, а также создания общественных судебных приставов, Загреб, июнь 2009 (См.: Жан, Джурич, Юришич, 2009, Раздел 7.1.2.2.).

² Цит. по: *Тернер Р.* Модель принудительного исполнения. Судебные исполнители Высокого суда Англии и Уэльса // Исполнительное производство: традиции и реформы (Enforcement and enforceability — tradition and reform). Москва ; Берлин, 2011. С. 164.

Таким образом, вопрос взаимодействия носит интернациональный характер и касается множества стран и их юридической практики. К тому же обозначенная проблема слабого взаимообогащения науки и практики в данной сфере является обоюдоострой. С одной стороны, совершенствование законодательства (изменение и дополнение) далеко не всегда происходит с учетом научных разработок, уровня теоретического осознания той или иной сферы правового регулирования. С другой стороны, наука очень часто увлекается умозрительными конструкциями или же, наоборот, начинает разбираться в частных (прикладных) вопросах, порождая все больше крайне узконаправленных исследований без понимания общей парадигмы развития. Приходится констатировать, что в вопросах исполнительного производства и организации деятельности по исполнению актов юрисдикционных органов в России наблюдается именно такая разобщенность.

Вместе с тем на современном этапе, как представляется, крайне важно определиться с оптимальной моделью исполнения и, основываясь на ней, формировать инициативы по совершенствованию законодательства. Модель исполнения, в свою очередь, зависит не только от формы организации профессии судебного пристава (государственная или частная), но корреспондирует и множеству других переменных в системе. Задача науки — правильно определить наиболее важные факторы (значимые для построения модели, так называемые «моделеобразующие») и изучить их сочетаемость друг с другом или, наоборот, несочетаемость. И уже исходя из этого, определить оптимальную модель исполнительного производства для России.

С чего необходимо начинать анализ модели исполнения в конкретном государстве? Думается, что с исторических предпосылок современного состояния исполнения. Несмотря на то, что каждая страна имеет свою собственную историю, возможно выделить некоторые черты, общие для ряда государств.

Говоря о построении российской модели исполнения, не следует забывать ее советское прошлое. По верному замечанию зарубежного профессора Алана Узелач, «в социалистические времена официальные методы принудительного исполнения судебных решений были настолько заброшены, что они практически не имели никакого значения»¹. Действительно, в самой сути коммунистического режима нет объективной потребности в официальной современной и эффективной системе исполнения, поскольку концентрированная политическая власть и практически вседуший партийный контроль создают прочную и эффективную параллельную систему исполнения, наличие которой гарантирует выполнение всех решений.

Неэффективность можно списывать на многие факторы, но вышеизложенный также нельзя не принимать во внимание. Тем более, что с такими же проблемами столкнулись практически все страны так называемого социалистического лагеря.

Другим отправным элементом модели исполнения, как уже говорилось, является форма организации профессии: государственная или частная.

Большинство стран постсоветского лагеря (Балтия — Латвия, Литва, Эстония; страны Центральной Европы — Словакия, Венгрия, Чехия, а также Словения, Болгария, Молдова) выбрали частную модель принудительного исполнения, которая заменила государственную. К сожалению, нет никаких фундаментальных исследований, которые отвечали бы на вопрос о причинах схожего пути всех этих государств. Вместе с тем анализ экономического положения, состояния политических дел, эффективности и качества управления в названных странах многое

¹ Узелач А. Приватизация органов принудительного исполнения — шаг вперед для стран переходного периода // Исполнительное производство: традиции и реформы (Enforcement and enforceability — tradition and reform). Москва ; Берлин, 2011. С. 102.

объясняет. Переход всех этих стран к рыночной экономике, попытки построения капитализма ассоциировались с развитием частной инициативы, передачи части государственных функций на аутсорсинг. Данные тенденции усиливались низким качеством работы государственных органов, недостаточной оплатой труда государственных служащих, обнаруживающейся их некомпетентностью и неадаптированностью к новым экономическим условиям. К тому же передача части государственных функций снижала бюджетную нагрузку. Во многом благодаря таким общим для всех государств обстоятельствам частная модель организации профессии стала весьма популярным вектором развития законодательства об исполнительном производстве в постсоветский период.

Нельзя не учитывать и довольно сильное давление Европейского Союза на эти страны. В некоторых из них частная система, по сути, была просто навязана сверху как условие вступления в ЕС.

Постулируемые преимущества частной системы известны и, как правило, с учетом существующих европейских экспертных оценок, сводятся к следующим доводам:

- активизация инициативы у исполнителей в связи с появлением мотивации эффективного исполнения, основанной на системе вознаграждения;
- появление специализированных и более престижных профессий;
- повышение активности сторон, участвующих в процедуре исполнительного производства (исполнитель выступает представителем взыскателя);
- независимость, которая также должна гарантировать большую эффективность.

Вместе с тем анализ практики функционирования частных систем в странах, которые не имеют сложившихся традиций ее применения (как например, во Франции), свидетельствует и о наличии серьезных недостатков:

- более сложный механизм сбора данных о результатах работы частных исполнителей, что, в свою очередь, снижает возможность объективной оценки эффективности частной системы исполнения в целом. Это обстоятельство очень важно. Говоря о повышении эффективности частной системы, за основу обычно берутся данные, полученные при работе предшествующей ей государственной системы исполнения. Однако полного сопоставления полученных сведений в этих государствах не наблюдается. Частного исполнителя сложнее проконтролировать, и вновь созданная палата исполнителей (как основная контролирующая их структура) также едва ли заинтересована в том, чтобы показывать более низкие результаты по сравнению с существовавшими ранее. Это риск, который нужно учитывать, но далеко не все страны оказались к нему готовы, а потому не смогли обеспечить подлинно независимый и эффективный контроль за деятельностью частных исполнителей (необходимо вводить дополнительные институты контроля за деятельностью частных исполнителей);
- расходы сторон исполнительного производства неминуемо возрастают;
- публичные органы власти, осуществляющие правоохранительные функции, весьма неохотно сотрудничают с частными исполнителями.

Важное значение при оценке конкретной модели исполнительного производства имеет следующая классификация. В зависимости от методов закрепления (изложения) процедуры исполнительного производства, возможно выделить:

- формализованные системы, где законодатель стремится максимально детально регламентировать процедуру;
- гибкие системы, в которых представляется значительное усмотрение правоприменителю.

Ниже будет раскрыто значение данного элемента модели применительно к вопросам совершенствования российского подхода.

Еще одним элементом модели исполнительного производства выступает степень концентрации полномочий по исполнению актов юрисдикционных органов. В зависимости от этого выделяют централизованные и децентрализованные системы. В централизованной системе все полномочия сконцентрированы в рамках единой структуры. При этом не имеет значения, к какой из ветвей власти она относится. Так, в Швеции Национальное исполнительное агентство обеспечивает исполнение судебных, административных, арбитражных решений и др. В то же время централизованные системы вовсе не предполагают, что исполнительные органы непременно относятся к исполнительной власти. В частности, в Австрии и Испании все исполнительное производство находится в ведении судов¹. С определенными оговорками мы можем к числу централизованных отнести также системы Нидерландов и Бельгии.

К децентрализованным системам вполне можно отнести Францию, где в качестве основы исполнения хотя и выступает деятельность частных приставов, однако распространено также и удержание из заработной платы, которое на практике выступает одним из важнейших способов исполнения, осуществляемым председателями судов малой инстанции². В Германии система исполнения отличается еще большим разнообразием исполняющих органов: местные суды осуществляют арест имущества должника, а обращение взыскания производится приставами. В свою очередь, в Англии и Уэльсе децентрализация характеризуется не только расщеплением процедур, она напрямую связана с видом исполняемого документа. Так, наложение ареста на имущество, находящееся у третьих лиц, производится судами, вынесшими решение, а исполнение решений Верховного суда Лондона осуществляется шерифами и их помощниками. Если же мы говорим об уровне судов графств, то их судебные решения подлежат исполнению судебными приставами, состоящими в аппарате суда. Кроме того, министерство финансов, а также местные органы власти обеспечены собственными исполнителями или могут прибегать к услугам частных исполнителей³.

Таким образом, можно выделить по меньшей мере три вида децентрализованных систем:

- по процедурам исполнения;
- в зависимости от категорий исполнительных документов (полномочия поделены между судами и органами исполнительной власти либо между судами, органами исполнительной власти и частными исполнителями);
- со смешанной децентрализацией.

Краткий анализ основных правопорядков приводит к общему выводу о большей эффективности централизованных систем по сравнению с децентрализованными, что обусловливается значительной оперативностью совершения исполнительных процедур, поскольку не требуется, с одной стороны, согласование ряда процедур с судами (что отягощает ряд процедур)⁴, с другой стороны, само по себе наличие нескольких исполняющих органов не исключает возможность инициирования между ними споров,

¹ В то же время в Испании функции по исполнению осуществляет судья, вынесший решение, а в Австрии — суд по месту нахождения должника или его имущества (см.: *Хесс Б.* Системы принудительного исполнения // *Исполнительное производство: традиции и реформы* (Enforcement and enforceability — tradition and reform). Москва ; Берлин. 2011. С. 53.).

² См.: *Niboyet M, Lacassagne S.* «French Report», *Enforcement Agency Practice in Europe*. London, 2005. P. 155–156.

³ Примечательно, что исполнение актов в пользу государства в части налоговых обязанностей также может быть передано частным исполнителям.

⁴ Дж. Марстон, рассуждая об оптимизации процедуры исполнительного производства, отмечает, что «...нет необходимости задействовать в ней судей. Когда они участвуют в исполнительном производстве, — заключает ученый, — они излишне вмешиваются».

основанных на коллизии компетенций. Координация функционирования системы становится затруднительной, а использование государственных ресурсов далеко не оптимально. Кроме того, исследование зарубежных практик подтверждает также вывод о том, что множество (даже относительное) исполняющих органов влечет так называемое «размытие» ответственности перед кредитором (взыскателем).

И наконец, децентрализованная система априори является труднопроверяемой, поскольку сбор единообразных статистических данных и общий мониторинг систем является весьма сложным процессом.

К тому же можно выявить следующую тенденцию: частная форма организации профессии пристава, как правило, предполагает децентрализованную систему исполнения, а государственная, наоборот, тяготеет к большей централизации. В связи с этим, совершенствуя государственную систему, вполне оправданно будет фокусировать вектор реформ на ее централизацию, что, в свою очередь, не всегда оправдано делать при частной форме организации профессии.

Следующим элементом модели исполнительного производства выступает закреплённый за исполнителями спектр сопутствующих (факультативных) полномочий. В зависимости от этого возможно выделить страны, где основную форму активности пристава представляет его деятельность по исполнению исполнительных документов (Германия, Австрия, Скандинавские страны). В то же время в странах Бенилюкса, во Франции, Шотландии, Португалии исполнители (частные исполнители) помимо собственно исполнительного производства обеспечивают документационное (бухгалтерское) обслуживание, производят удостоверение фактов. Отдельным весьма значимым и прибыльным направлением их деятельности является досудебное взыскание долгов, которое в отдельных странах постепенно начинает перерастать в профессиональную деятельность по управлению долгами. Хотя европейские правовые порядки пока еще очень сдержанно относятся к подобной трактовке.

С указанным элементом модели коррелируют и другие характеристики, например, система оплаты труда пристава. Европейской практикой выработаны следующие основные подходы:

- фиксированная оплата труда исполнителя вне прямой зависимости от результата его деятельности;
- фиксированная оплата государственным приставам в сочетании с дополнительным вознаграждением «за успех»;
- на основе утверждаемых тарифов гонорары исполнителей при возможном минимальном материальном стимулировании их деятельности со стороны государства.

Следует отметить, что оплата труда в зависимости от конкретного результата ориентирует систему на большую эффективность — это общепризнанный факт, нашедший подтверждение во всех правовых порядках. Однако имеются и риски, связанные со снижением интереса к незначительным по стоимости производствам. Для предотвращения этого в качестве одного из вариантов должны вводиться корректирующие коэффициенты.

Последняя из приведенных систем оплаты пригодна лишь для частной формы организации профессии, первые две — для государственной.

Крайне важным следствием вопроса оплаты является следующий элемент модели исполнения — профессиональный статус пристава. Ключевым аспектом в данном случае выступает уровень его образования в широком смысле, т. е. профессиональная компетенция (квалификация).

и только увеличивают расходы задержки». (Марстон Дж. Система оплаты услуг судебных исполнителей // Исполнительное производство: традиции и реформы (Enforcement and enforceability — tradition and reform). Москва ; Берлин, 2011. С. 387.).

Возможно обозначить следующие используемые подходы:

- требования к образованию весьма либеральные, и не требуется получения специального образования, в том числе высшего;
- требование о высшем профессиональном образовании является необходимым условием для получения статуса исполнителя (Швеция, Финляндия, Нидерланды);
- установление обязанности прохождения обучения на внутренних курсах (Германия)¹;
- обязательное наличие высшего профессионального образования, а также прохождения специальной подготовки в специализированной школе (Франция).

Отдельно следует учитывать требования об опыте работы как предпосылке замещения соответствующей должности.

Ярким примером модели, в которой уровень квалификационных требований к исполнителю сравнительно либерален, являются Германия и Австрия. В указанных государствах традиционно сильны функции суда в процедуре исполнительного производства. На примере названных стран можно отчетливо выявить общую тенденцию: чем сильнее полномочия судьи в исполнительном производстве, тем ниже требования к кандидатуре пристава, поскольку функции последнего приобретают технический характер. В связи с этим при обсуждении вопроса о роли суда в исполнительном производстве необходимо всегда учитывать названную тенденцию. Кроме того, исследования Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕЖ) подтверждают определенную зависимость между формой организации профессии исполнителя и уровнем требований к его подготовке.

Так, начальная подготовка и финальная процедура отбора характеризуют, в основном, частные системы. В то время как при государственной форме организации профессии подобные требования предъявляются относительно редко².

Устанавливаемый уровень образования должен напрямую корреспондировать уровню оплаты труда исполнителя и степени его самостоятельности. Должно быть найдено оптимальное соотношение, поскольку недостаточный уровень образования приведет к понижению эффективности функционирования системы, но и завышенный уровень образования в сравнении с оплатой труда повлечет за собой кадровое голодание, а соответственно также не позволит говорить об эффективности.

В российском контексте нельзя забывать и об определенной девальвации института высшего образования (особенно получаемого в негосударственных вузах по заочной форме обучения, в некоторых непрофильных вузах), что в общем-то не всегда позволяет говорить о достаточности наличия высшего образования для успешного начала профессиональной деятельности пристава.

В то же время представляется важным на концептуальном уровне понять, что сегодня высшее профессиональное образование — это предел требований к судебному приставу. Попытки создания, предположим, системы профессиональной подготовки по образцу Франции (кстати, весьма и весьма удачной системы, в которой лица, обладающие высшим образованием, дополнительно должны пройти, как правило, на платной основе обучение в Школе судебных приставов) тем не менее не приведут нас к желаемому результату, поскольку произойдет несоответствие двух элементов модели: оплаты и образования. Эффективным может оказаться дальнейшее укрепление бесплатных внутренних курсов.

¹ В федеральных землях Бавария и Северный Рейн-Вестфалия поддерживаются «Школы для судебных работников» (Juristenschule), в которых опытные судьи обучают молодых приставов. См. более подробно: Хесс Б. Указ. соч. С. 63.

² См.: European judicial systems. Edition 2010: Efficiency and quality of justice (СЕРЕЖ). Р. 254.

Сказанное предопределяет наличие следующей зависимости: частная форма организации профессии влияет на достаточно широкий спектр совершаемых исполнителями действий (не ограничивающихся лишь рамками исполнительного производства), это способствует формированию высоких доходов исполнителей, что, в свою очередь, определяет сложность доступа к профессии (в данном случае — установление повышенных квалификационных и иных требований к кандидатам).

Названное положение дел выступает очевидным преимуществом частной системы.

При этом доминирующим фактором в названной модели, как представляется, выступает объем компетенции, т. е. значимость института судебного пристава для государства и общества.

Таким образом, методологически оправданно при государственной организации данной профессии исходить из стремления расширить сферу активности пристава за счет наделения его дополнительными полномочиями, что, в свою очередь, позволит ставить вопрос о достойном уровне оплаты его труда. Более того, по сравнению с частной, в государственной системе услуги пристава по исполнению на поверку для сторон оказываются дешевле, что выгодно отличает систему.

Пожалуй, одним из наиболее значимых элементов модели исполнительного производства выступают цели, которые преследуются в рамках заявленной процедуры.

Концептуально возможно обозначить два подхода к целям исполнительного производства:

- надлежащее и реальное исполнение установленных требований взыскателя (предположим, взыскание долга);
- примирение, снятие противоречий между должником и взыскателем и за счет этого достижение стабильности в правовых отношениях.

Последнее сегодня рассматривается как вектор развития многих правовых порядков (Австрия, Германия, Франция, Испания, Нидерланды и др.).

Именно примирение (снятие противоречий) должно выступать генеральной идеей исполнительного производства. Инициатива в принимаемых решениях должна принадлежать сторонам.

В рамках подобной процессуальной политики судебный пристав призван непременно обладать значимыми дискреционными полномочиями, которые способствовали бы принимаемым им более гибким решениям (утверждение графика погашения задолженности, вариативные сроки добровольного исполнения). В связи с этим формализованные системы в меньшей степени подходят для медиации. Крайне неэффективно вводить медиацию при высоком уровне формализации законодательства, в частности, такого, как российское. Она просто не будет работать.

Как видно из сказанного, не существует какой-либо готовой модели исполнения для России, которую она смогла бы в чистом виде воспринять. Это утопическая идея. Более того, механическое перенесение конструкций из зарубежных правовых порядков в большинстве случаев не приводит к желаемому результату (это доказывает нам собственный многолетний опыт реформирования практически всех сфер законодательства). Однако необходимо понимание значимых элементов модели, которые, об­разно говоря, как конструктор, подходят (сочетаются) друг с другом и в итоге будут способны создать эффективную и сбалансированную систему исполнения.