ПРИВАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ — ШАГ ВПЕРЕД ДЛЯ СТРАН ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА?

1. Введение

Среди многих реформируемых областей в постсоциалистических судебных системах одной из наиболее важных является реформа системы исполнения судебных решений и иных правовых актов. Это связано с ее значимостью, потому что — как это было провозглашено Европейским судом по правам человека — права, признанные в судебном процессе, являются, если национальные правовые системы допускают, чтобы окончательное и обязательное судебное решение оставалось неисполненным в ущерб одной из сторон. Кроме того, это связано с ее смешанным характером, который — по крайней мере, по сравнению с некоторыми другими реформами, например, проводимыми в сфере обеспечения независимости судебной власти и разделения властей — может быть в лучшем случае описан как неоднозначный. Наконец, реформа органов принудительного исполнения имеет решающее значение, потому что эта реформа связана со смежными областями, но не имеет четких стандартов.

В этой статье я коснусь вопроса приватизации органов принудительного исполнения в странах с переходной экономикой. После представления точек зрения относительно исполнения судебных актов в странах социалистической и постсоциалистической эпохи я остановлюсь на следующих вопросах:

* Перевод с английского языка аспирантки кафедры гражданского процесса УрГЮА Н.А. Митюковой.
1 Хориоси против Греции, 19 марта 1997, § 40, Обзор судебных постановлений и решений за 1997-11.
2. Исторические корни неэффективного исполнения

Почему принудительное исполнение по-прежнему является столь проблематичным в странах, которые пару десятилетий назад принадлежали к социалистической правовой традиции? Каждая страна имеет свою историю, но некоторые черты являются общими для всех.

В социалистические времена официальные методы принудительного исполнения судебных решений были настолько заблокированы, что они практически не имели никакого значения. На уровне идеологии сами решения, которые необходимо было принудительно исполнять, считались пережитками буржуазного государства и его аппарата, так что вполне естественно, что и их исполнение рассматривалось аналогичным образом. Хуже того, в массовом сознании эффективное исполнение было приравнено к бесконтрольным арестам и продаже имущества членов для того, чтобы удовлетворить агрессоров капиталистов, и поэтому принудительное исполнение рассматривалось в качестве еще одного инструмента классовой эксплуатации, как это умело показано даже в детской литературе того времени.

На самом деле коммунистические режимы не имеют насущной необходимости в эффективных официальных механизмах исполнения, так как концентрированная политическая власть и ведущий контроль коммунистической партии создает прочную параллельную систему исполнения, наличие которой неофициально гарантирует выполнение всех судебных решений, которые были сняты важными. Для всех остальных решений (и большинство судебных актов относилось именно к этой категории) по-прежнему существовала (в основном она была усилена) «старая» система органов исполнения, которая была в плохом состоянии: неэффективная по мнению общественности, плохо финансируемая, чрезмерно бюрократизированная и формализованная.


3. Задачи реформы – международные аспекты

В 1990 и 2000 годах реформы органов принудительного исполнения занимали видное место в повестке дня многих стран. На европейском континенте реформы проводились как в «старой», так и в «новой» Европе. Некоторые международные организации выступали за проведение реформ. Совет Европы проявил достаточную активность в этой области, в частности, после того как ЕСПЧ постановил, что исполнение судебных решений следует рассмотривать как неотъемлемую часть основных прав человека на справедливое судебное разбирательство в течение разумного периода времени. В 2001 году министры юстиции европейских стран пришли к выводу, что недопустимое, эффективное и действенное исполнение судебных решений имеет исключительно важное значение для государств, желающих создать, укрепить и развить сильную и уважаемую судебную систему. Десять лет спустя Совет Европы (СЕ) был принята Рекомендация, касающаяся исполнения судебных актов. В ряде двусторонних и многосторонних встреч и семинаров Совет Европы выразил желание стимулировать проведение реформы посредством обмена информацией и различной национальной практикой. Эти мероприятия были в основном ориентированы на страны Центральной и Юго-Восточной Европы и бывших стран Советского Союза. После создания комиссии по эффективному правосудию (СЕРЭС) в рамках Комиссии была создана рабочая группа по принудительному исполнению с целью обеспечения более эффективного применения на национальном уровне соответствующих стандартов Совета Европы в отношении исполнения судебных решений по гражданским, коммерческим и административным вопросам.

Также была заметна деятельность Европейского союза в этой области, хотя она и ограничивается признанием и исполнением решений по гражданским делам, вынесенными в другом государстве-участнике ЕС, а также созданием специальной процедуры приведения в исполнение неоспоримых трансграничных претензий.

Однако все заявления, резолюции и правила, изданные на европейском уровне, в этой области до сих пор не содержат четко и однозначного реш-

4 См. Хоребб против Греции, спосо 1.
5 Постановление № 3 24-й Конференции министров юстиции европейских стран по вопросу «Общий подход и средства достижения эффективного исполнения судебных решений», Москва, 4-5 октября 2001.
7 См., в частности: Конспект по принудительному исполнению 2000; семинар Совета Европы, Хорватия 2001; Узделов, 2004 (а также другие мероприятия и работы).
8 См.: Ацеленс, 2005; Ацеленс и Начционы, 2005.
тая для конкретных реформ. Провозглашенные Советом Европы стандарты «в части исполнения» работают на достаточно общем уровне, а также содержат ненужные, хотя и относительно неопределенные принципы, которые не могут быть легко перенесены в организационные схемы и законодательные положения. Кроме того, несмотря на все усилия по гармонизации, не существует никаких специальных положений по обеспечению соблюдения стандартов исполнения в ЕС, хотя политика взаимного признания сил судебных актов содержит ряд мер по укреплению законной силы решений.

В частности, основная проблема, существующая в реформируемой сфере, заключается в том, что документы ЕС не дают однозначного ответа на вопрос, какую модель исполнения, государственную или частную, выбрать. Это легко объясняется тем, что Европа сегодня представляет собой мозаику, ни одна из частей которой не является доминирующей. Нет консенсуса и в вопросе о том, какая система является более эффективной.

В этом контексте европейские институты в целом попытались сохранить нейтральную позицию в своем отношении к государственному или частному исполнению. В конкретной ситуации это не делает выбор направления дальнейшей реформ легче, особенно для тех стран, в которых, как, например, в постсоциалистических, необходимо срочно менять модель исполнения. В международно-правовых проектах, направленных на улучшение системы принудительного исполнения в регионе, выбор между государственной и частной системами и до сих пор официально рассматривается как дилемма властей, а конкретные предложения часто зависят от пристрастий экспертов.

4. Опыт приватизации органов принудительного исполнения в регионах

При учете вышеупомянутого нейтралитета в подходе показательным является то, что большинство бывших социалистических стран тяготеют к нескольким формам приватизации органов принудительного исполнения. В 2000 годах приватизация набрала силу, и эта тенденция, похоже, продолжается. Список стран, в которых органы принудительного исполнения имеют статус частных, теперь включает страны Балтии (Эстония, Латвия и Литва), некоторые страны Центральной Европы (Словакия, Венгрия, в определенной степени Полша и Чешская Республика), и два постсоветских государства (бытковая и Словацкая Республика) [32]. Вопрос приватизации в настоящее время уже обзоры рассмотрены, либо запланированы в некоторых последующих реформах.

Каковы причины такой тенденции? Почему приватизация в условиях реформ стала почти бестселлером, несмотря на многочисленные альтернативы в государственном секторе? Не существует никаких систематических исследований, которые могли бы дать ответ на эти вопросы, но некоторые из возможных факторов можно выделить. Некоторые из них носят общий политический характер и могут быть связаны с тем, что в последние времена частные профессионалы были подавлены, в связи с чем появилась противоположная тенденция в пользу новых парадигм рыночной экономики и либерализма капитализма (иногда она отождествляется с идеей аутсорсинга различных государственных функций). С другой стороны, существующие структуры государственных органов часто были слабыми и неэффективными. В новых условиях, в которых их функции приобретают все больше значение, они были еще менее способны эффективно выполнять свои задачи. Похоже, освобожденные, неподготовленные и низкоквалифицированные сотрудники органов принудительного исполнения видят приватизацию как возможность для улучшения своего экономического и социального статуса. Приватизированность приватизация судебных приставов в прошлом и будущем возросла после того, как они поняли, что в большинстве частных моделей принудительного исполнения в Европе частные приставы достаточно хорошо защищены от рисков, вызываемых рыночными системами (например, посредством установления фиксированных цен, территориальных монополий, политики большинства т.д.). Для органов государственной власти перспектива сокращения бюджетных расходов на аутсорсинг органы принудительного исполнения и увеличения бюджетных поступлений за счет налогов, собранных частными приставами, также может оказаться привлекательной [34].

Новые, приватизированные структуры органов принудительного исполнения в бывших социалистических странах все еще находятся в зачаточном...
ном состоянии. Таким образом, трудно сравнить результаты с результатами, достигнутыми государствами, ранее имеющими государственную систему исполнения (или с результатами других сопоставимых систем государственного исполнения, которые функционируют в аналогичных условиях)16. Все, что у нас есть на сегодняшний момент, — это более или менее анекдотические оценки, которые иногда происходят из-за отсутствия объективных источников. Тем не менее, ясно то, что внедрение частных моделей органов принудительного исполнения в разных странах было различным и таким же неоднозначным был уровень их поддержки среди юристов и общественности.

Согласно различным источникам, опыт Восточной Европы по приватизации органов принудительного исполнения может быть разделен на две группы: истории успеха и истории частичной или полной неудачи. Критерий такого разделения в основном связан с эффективностью исполнения судебных актов, особенно в сравнении с положением дел, существовавшим до приватизации. Примеры успешного опыта (по крайней мере, в соответствии с доминирующими на момент написания этой статьи мнения) можно найти в деятельности частных судебных приставов в Королевстве, БФР и Словакии. С другой стороны, словенский случай оказался менее успешным. Там появление частных судебных приставов является спорным, и первые результаты пока не свидетельствуют об улучшении качества и скорости исполнения судебных актов.

Таким образом, нельзя сделать вывод о том, что приватизация является единственно возможным вариантом для стран, которые проводят реформы своих систем принудительного исполнения. Приватизация как модель имеет определенные преимущества, но и ряд рисков и недостатков в сравнении с исполнением, основанном на государственной модели принуждения17. В новых государствах—членах Совета Европы можно найти и хорошее, и плохие примеры приватизации, в разных странах они могут иметь отношение к развитию и к неразвитым правовым системам Западной Европы. Существуют примеры хорошо функционирующих «государственных» систем и неблагополучных «приватизированных» систем.

Ниже я остановлюсь на оценке возможностей и рисков, связанных с приватизацией органов принудительного исполнения в странах, которые рассматривают такой подход, но которые до сих пор не приняли окончательного решения. Как показывает описанное выше развитие, не существует готовых моделей, а успех или неудача зависит от способности создать сбалансированную и устойчивую модель, предназначенную для удовлетворения потребностей конкретных обстоятельств конкретной правовой системы. Так как движение в сторону приватизации, вполне вероятно, будет продолжаться, то основное внимание будет уделено вопросам, касающимся того, как должна проводиться приватизация, а не того, как она происходит. Дальнейшее развитие приватизации в Хорватии, как это видно из страны, будет зависеть от правительственных решений, так как она является центральной задачей в настоящее время стоящей на рашпите, а потому она очень подходит в качестве теста для различных сценариев реформы.

5. Реформирование системы исполнения в Хорватии: «Что нужно делать и как это делать нельзя?»

Реформа исполнительного производства в Хорватии стоит в повестке дня с начала 1990 годов. Закон об исполнении судебных актов (далее — Закон) был впервые принят в 1996 году, но он часто изменялся — шесть раз за период 1996—2008 годов18. Как недавно отметила группа экспертов, из-за таких частых изменений Закона (в особенности значительных, даже в самом начале) постоянно расширилась, чтобы наконец стать «лучшим образцом» для других стран, пытающихся улучшить или денационализировать. Более 311 статей (или около 50 000 слов) в настоящем времени представляет собой весьма сложную задачу даже для профессионалов. Хотя это и не относится к сфере научного исследования, и достойно сложные правовые формулировки часто выступают в качестве уважительной причины для длительного срока принудительного исполнения. Хотя многие положения Закона были изменены (иногда более одного раза), основная система исполнительного производства в стране остается того же: оно до сих пор является правом, в котором отсутствует правовая защита исполнения судебных актов почти исключительно возлагается на суды. Процедура принудительной реализации судебных актов — это новая судебная процедура, которая, в свою очередь, ведет к развитию банковского дела, и, в свою очередь, ведет к тому, что поддержка исполнения судебных актов становится все более сложной задачей. Исполнение осуществляется судами, под надзором государственных учреждений, и, как показывает опыт, оказывают сотрудники аппарата суда. В целях удовлетворения своих требо-


16 Радио, 2009, р. 222.

17 Дополнительно см.: Узивач, 2004, р. 9—11.

18 См. Закон об исполнении, впервые опубликованный в официальном вестнике в 1996 году.


20 Желя, Дюрчик и Юрич, 2009, р. 70.
Приватизация органов принудительного исполнения

ваний кредиторы часто вынуждены прибегать к двум довольно сложным и длительным судебным процедурам20.

Такая структура органов исполнительного производства унаследова-
на от бывшего югославского закона21, который был в значительной степени скопирован хорватским Законом. Югославский закон берет свои истоки в законе Королевства Югославии, который, в свою очередь, был основан на ранее действовавших законах австро-венгерской монархии. Недостаточная эффективность этой модели была отмечена давно, еще до распада Югосла-
вии22. Однако попытки улучшения эффективности исполнительного произ-
водства чаще всего осуществляются исключительно на уровне законодатель-
ства путем внесения изменений в существующие процедурные правила. До поправки, внесенной в Закон в 2003 году, законодатель никогда не пытался изменить организацию принудительного исполнения. Это может быть объяснено тем, что система исполнения, основанная на суде, является частью правовой традиции Хорватии, но, возможно, были и другие причи-
ны, такие как распределение полномочий в бывшей федерации23 и консерва-
тивное отношение некоторых частей юристов, которые не слишком устраивали чрезмерный формализм силовых структур24.

Вполне вероятно, что без международного давления государства никогда бы не стали серьезно рассматривать какие-либо далеко идущие последствия. Однако в контексте переговоров по вступлению в ЕС, в том числе и в рамках судебной системы была один из немногих камней преткновения, и необходимым было принять конкретные меры для решения вопроса о судебных за-
держках25.

20 Там же. С. 71.
21 Исполнительный процессуальный кодекс Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), 1976.
22 Это было основной причиной значительных изменений в югославском законодательстве об исполнительном производстве в 1990 году (которые позже были внесены не только в хорватский закон, но и в законодательство других государств-победителей СФРЮ). См.: Закон о изъятии имущества (Закон об исполнении), Službeni list (Офици-
альная газета СФРЮ) 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90, 37/90 и 35/91.
23 В СФРЮ процессуальное исполнительное право являлось вопросом федеральной компетенции, а в компетенции союзных республик были исключительно вопросы орга-
низации судов и других органов. См. югославскую Конституцию 1974, ст. 281 (феде-
ральная юрисдикция в отношении регулирования процессуального права)
24 Как отмечалось выше, чрезмерный формализм правохранительных органов был хоро-
шим оправданием для процедурных задержек, а также приносил дополнительный доход юристам.
25 С самого начала переговоров по вступлению в ЕС общественность ЕС критиковала "недостаточную неэффективность судебной системы", отчасти потому, что "существенные вопросы выносятся на рассмотрение судов", поэтому система страдает от "серьезных недостатков" их способности справиться с рабочей нагрузкой.

Первая попытка приватизировать процесс исполнения судебных актов была предпринята в 2003 году, когда было принято решение делегировать определенные задачи органам принудительного исполнения нотариусам. После некоторых колебаний и общественных протестов нотариусы были пре-
доставлены полномочия на выдачу свидетельств о приведении в исполнение некоторых документов и, что важнее, полномочия на выдачу документов на исполнение решений, основанных на некоторых видах документов (счета-
фактуры, чеки и векселя). Последняя процедура (исполнение, основанное на надежных документах) до сих пор упразднена. Cм. поправки к югославскому зако-
ну об исполнении 1990 года и определение надежных документов для простого удостоверения существова-
ния несомненной задолженности. Таким образом, "аутсорсинг" означает, что государственные нотариусы получили компетенцию, ограниченную получе-
нием требования об уплате задолженности и подтверждающих документов от кредитора, а также выдачей исполнительного листа на основе утверждения кредитора. Таким порядок приведет к исполнению только в том случае, если должник после получения документа не оспорт задолженность в рамках уста-
новленного срока. Каждый испрашиваемый документ должен быть направлен обратно в суд для исполнения, и нотариусы не уполномочены принимать каких-либо конкретных действий (например, наложение ареста на иму-
щение должника). Поэтому, хотя суды были в основном довольны немедленным исполнением некоторых актов, а нотариусы - дополнительным источником дохода, можно сомневаться в том, что новый "нотаральный аутсорсинг" на самом деле принес больше эффективности в процессе реализации26.

После продолжительного давления со стороны ЕС, который настаивал на дальнейшей приватизации27, правительство приняло решение рассмотреть вопрос о введении ранее неизвестной юридической профессии: частные судебные приставы. В пересмотренный План действий судебной реформы 2008 года в числе мер, направленных на сокращение судебного разбирательства, правительство включило "усиление повышения эффективности мер в отноше-
нии движимого имущества путем введения частных судебных приставов"28.

26 Согласно опубликованной ежегодной статистике министерства юстиции, в которой не отражается число недействующих исполнений с выдачей конкретных платежных документов, описание которых не было представлено в 2004 году, в 2005 году на 271 377 в 2006 году и 162 632 в 2007 году. Эти данные, однако, не были охарактеризованы в суде, если привлекалось судебное исполнение, и после 2007 года число таких случаев вновь начало расти.
27 См. Отчет 2006 (p. 50), где было высказано мнение, что "Хорватия должна рассмотреть вопрос о передаче процесса реализации судам, например, путем использования специальных сотрудников органов, наделенных государственными полномочиями".
28 Хорватское министерство юстиции, План действий по реформе судебной системы, 2008, п. 97 (a. 69, a); (доступно на http://www.pravosudje.hr).
На основании этого решения стратегическое исследование министерства юстиции предложило ввести новую частную профессию. Сделанные предложения методично следовали за образом организации нотариусов. Новые общественные службы станут членами свободной (либеральной) профессии, которой будет впервые исполнение всех денежных и неденежных требований, за исключением некоторых специфических семейных вопросов (таких как, например, передача ребенка его родителю). Судебные приставы будут также иметь право доставлять все виды судебных актов. Кроме того, система будет организована по схеме организации нотариусов, будет существовать национальная палата, созданная на национальном и региональном уровнях.

Первые экспертные оценки правительственной стратегии были умеренно положительны. В ЕС под эгидой изучения хорватской практики исполнения были обсуждены преимущества и недостатки государственных, частных и смешанных систем органов принудительного исполнения как в целом, так и в контексте хорватской реформы. При оценке частной системы в исследовании отмечается, что основные возможности преимущества «создания независимого органа принудительного исполнения» будут заключаться в следующем:

1) перенос расходов с государственного бюджета на сторону;
2) передача ответственности за обеспечение исполнения;
3) более четкое сосредоточение процедур принудительного исполнения в руках сторон – суды принимают менее активное участие;
4) обеспечение судов возможностью рассмотрения нерассмотренных дел и снятие с них ответственности за принудительное исполнение;
5) возникновение более специализированной профессии, с соответствующей профессиональной подготовкой и этикой;
6) органы принудительного исполнения приватизированы, и поэтому у них должно быть больше стимулов для эффективной работы;
7) независимость должна гарантировать большую эффективность.

Однако, с другой стороны, существуют и потенциальные недостатки:

1) расходы, связанные с принудительным исполнением и возлагаемые на сторону, будут возрастать;
2) могут возникнуть трудности при оценке эффективности принудительного исполнения, так как сбор данных будет сложнее;
3) должна быть создана специальная система мониторинга.

В конкретном хорватском случае казалось, что эксперты, участвующие в указанной работе, были в основном озабочены возможной коррупцией. В результате анализа 15-летнего опыта создания корпуса нотариусов был сделан вывод, что их приватизация была успешной (это ощущает, которую, возможно, не все разделяют), но три вопроса являются проблемными: 1) увеличить затраты; 2) конституционные вопросы (право на доступ к суду в достаточной мере) и 3) коррупция. Все три проблемы, по мнению авторов, могут также иметь место и в случае создания профессии частных судебных приставов.

Акцент, однако, был сделан на необходимости обеспечения строгого контроля за исполнением новых приватизированных функций, который является необходимым для обеспечения того, чтобы нарушения не совершали те, кто извлекает выгоду из делегированных им полномочий. Было также подчеркнуто, что новые полномочия частных лиц по принудительному исполнению создают новые возможности для коррупционного поведения. Поэтому были рекомендованы некоторые меры, касающиеся активизации процесса подготовки к укреплению мер и повышению роли других юридических институтов, таких как омбудсмен.

В исследовании также было предложено введение публичных торгов для обеспечения соблюдения необходимых мер со стороны государства и других публичных субъектов власти, а также путем организации конкурсов на вручение документов. Другие предложения касались упрощения законодательства путем принятия «эффективных норм» и внедрение пред- и постнормативной оценки воздействия (что, как сказано в исследовании, в настоящее время не представляется возможным).

29 Стратегическое исследование Минюста в целях повышения эффективности органов принудительного исполнения, а также создания общественных судебных приставов, Загреб, июнь 2009 (см. Жан, Джурич, Юришчи), Приложение IV.
30 Там же. Приложение IV.
31 Жан, Джурич, Юришчи 2009. Раздел 6.10.7.1 (p. 139).
Оценивая правительствственный стратегический документ 2009 года, международная группа экспертов также отметила, что предлагаемые реформы «не шло как таковые», но характеризовала документ как «независимый», в целом расплывчатый, не содержащий «никаких конкретных решений», никаких точных сроков осуществления и «закрытый для идеи проведения общественных консультаций и оценки регулятивного воздействия». Основная критика была направлена на прозрачность стратегического документа — это касается «предложения, принятого ограниченным кругом людей», без объективной оценки ранее существовавших механизмов (например, участия нотариусов в процессе принудительной реализации)38.

Интересно, что документ, хотя и был подготовлен группой французских и киргизских специалистов, изначально не предполагал внедрение «чистой» частной системы. Скорее, в остротые формулировках рекомендаций указано, что рассмотрение «смешанных» систем, сочетающих государственный и частный секторы, в которых государственные и частные судебные призывы будут сосуществовать вместе, будет хорошим вариантом, по крайней мере, на начальном этапе переходного периода39. В исследовании также отмечены частные негативные примеры коррупционного поведения по отношению к системе частных судебных приставов. В качестве примера в исследовании говорится о Венгрии, где основные жалобы связаны с вмешательством судебными приставами, злоупотребляющими властью и положением40. Таким образом, смешанная государственно-частная система может быть полезна для «беспорядочной адаптации» частных судебных приставов без устранения государственных служащих. Далее авторы утверждают, что такая конструкция позволит вернуться к системе государственного исполнения, если частный механизм окажется неэффективным для Хорватии, постепенный отказ от системы частных судебных приставов возможен в течение периода от двух до пяти лет41.

На момент написания настоящей статьи42 стратегический документ должен был быть преобразован в конкретные законодательные акты. Никто не может предсказать, какими будут особенности новой системы, но некоторые элементы, связанные с подготовкой нового проекта, являются показательными. Изучая созданное по эдвардской системе, министерство

6. Выводы

Судьба киргизской реформы, которая обсуждалась в предыдущей главе этой статьи, до сих пор является неопределенной. Тем не менее события и проблемы, которые идут в связь с ней, позволяют нам сделать несколько выводов о влиянии приватизации контрольно-надзорных функций в странах с переходной экономикой на эффективность и качество исполнения судебных актов, которые предоставляются участникам судебной системы. Первый и довольно общий вывод заключается в том, что выводы и проблемы от приватизации не могут быть отделены от некоторых взаимосвязанных структурных и процедурных условий, которые должны быть созданы для функционирования системы принудительного исполнения. Второй не менее общий вывод заключается в том, что приватизация в чистом виде невозможна, поскольку функционирование частной системы исполнения во многом зависит от надлежащего регулирования и контроля со стороны государства. Кроме того, некоторые области права (такие как, например, семейное право), некоторые формы принудительного исполнения (например, принудительные меры в отношении требований, касающихся личности) и даже в некоторых случаях принудительные меры в отношении некоторых должников (напри-

37 Там же. Раздел 7.1.2. (С. 141).
38 Там же. С. 161–162.
39 Сравнительный пример такой комбинированной системы существует в Болгарии.
40 Жан, Джурич и Юричич, 2009. Раздел 6.10.5.2. (С. 133). Между прочим, в исследовании отмечается, что даже во Франции, где профессия строго регулируется, существуют проблемы, связанные с лишением средств.
41 Там же. Раздел 6.10.5.4. (С. 136).
42 Январь 2010 года.
мер, в отношении государства и государственных учреждений, хотя это точка является спорной) не могут быть приватизированы, и поэтому некоторые из этих вопросов во всех правовых системах являются частью юрисдикции государства. В этом смысле практически все «частные» системы исполнения в большей или меньшей степени представляют собой сочетание частных и государственных элементов. Этот окончательный вывод применим, в частности, к странам с переходной экономикой и имеет отношение к созданию последовательного, комплексного и хорошо спланированного законодательства и направляет процесс внедрения новых частных систем. Опасность кроется в деталях, и история показала, что система исполнения - это область, в которой страны с переходной экономикой наиболее часто остаются в проигрыше, в частности, когда система была выбрана под влиянием времени, под давлением проблем (они иногда даже больше касаются политики в отношениях иностранцев, нежели собственных граждан) и без достаточной политической воли на реальные изменения.

Таким образом, на первоначальный вопрос, содержащийся в заголовке этой статьи - приватизация органов принудительного исполнения - шаг вперед для стран с переходной экономикой? - можно ответить либо условно: необходимость приватизации зависит от обстоятельств. Вместе с тем, чтобы убедить более ознакомить с этой позицией, вернув к первому из названных выводов и представляя ее через анализ пяти тезисов, которые определяют последствия внедрения системы частных судебных приставов.

А. Профессиональный статус - требования к образованию и подготовке кадров. Профессиональный статус органов принудительного исполнения, возможно, относится к числу наименее согласованных вопросов, касающихся правоохранительных органов. Общая позиция, выраженная СЕ в Рекомендации по принудительному исполнению, заключается в том, что «внимание должно быть удалено моральным устойствам и правовым знаниям и и профессиональной подготовке в соответствующем закону порядке»43. Кроме того, законы должны быть предусмотрены и общие требования к профессиональному статусу, так как в настоящее время не существует спроса на такую работу. Более того, несмотря на приватизацию, процесс исполнения судебных актов остается зависимым от суда, что требует судебного вмешательства в процесс исполнения. В результате новая система не стала более эффективной, несмотря на предполагаемую потерю времени, несмотря на неэффективное и нежелательное для сторон. Таким образом, политический выбор в пользу эволюции существующей системы по многим обстоятельствам является неизбежным.

С другой стороны, выбор в пользу формирования совершенно нового корпуса профессионалов также может вызвать трудности, так как набор и обучение новых специалистов занимает много времени. И в этом случае цели избежания задержек может быть использован так называемый частичный рекрутинг. Создается впечатление, что текущие планы Хорватии по

---

44 Там же. Раздел IV.4.
45 Для стран с системой принудительного исполнения, основанной на судебной системе, исполнителями являются сотрудники суда, оказывающие помощь в исполнении, а не суды, которые относятся к другой профессии.
реформированию системы принудительного исполнения следуют по пути восстановления профессии нотариусов в стране 15 лет назад. Бедность среди будущих судебных приставов можно избежать, что является достаточным (но не необходимым) условием предоставления им соответствующих полномочий по принятию решений относительно принудительного исполнения. Тем не менее создание высокооплачиваемой профессии частных судебных приставов, относящихся к правовой элите (наряду с судьями, адвокатами, нотариусами), также направлено на решение различных проблем. Практические проблемы (например, создание стимулов для перехода в новую профессию) приводят к дальнейшему принятию политических решений (например, для последующего выбора монополий (см. ниже В), или выбора той или иной системы исполнения (см. ниже Е). На концептуальном уровне следует пытаться избегать повторения проблем, существовавших относительно других процессов, например, тенденции к формализованному поведению (см. ниже в тексте) при исполнении судебных актов лицами, которые нарабатываются на всех бывших судах, или тенденции к сближению с интересами клиентов/адвокатов (которая может возникнуть в случае исполнения судебных актов адвокатами).

В конечном счете, задача частичного рекрутирования, как подчеркивает эксперт ЕС, заключается в борьбе с коррупцией. В первую очередь внимание к вопросу коррупции должно быть приковано в системах, где существуют профессиональные монополии (см. выше В). Без четкого, прозрачного процесса назначения на должность может возникнуть опасность, что основное количество частных судебных приставов будет избрано из числа личных друзей, родственников и политических союзников, которые, в свою очередь, могут оказать длительное влияние на общественное восприятие профессии, так и на ее возможности по независимому, профессиональному и беспристрастному исполнению судебных актов.

В. Монополии против свободного доступа к профессии

Хотя приватизация в большинстве сфер означает свободный доступ к профессии (что подразумевается в соответствии с правилами рыночной экономики), интересно отметить, что в области оказания населению определенных юридических услуг по-прежнему сложной, почти общеевропейской, является зависимость политики монополий и государственных образований, состоящих из закрытого класса профессионалов, назначаемых в административном порядке. Обычно это обосновывается необходимостью обеспечения высокого качества предоставляемых услуг, распространения этических стандартов и обеспечения надлежащего мониторинга.

Аргумент в пользу монополии как способа обеспечения хорошего качества услуг (хотя это может быть спорным) частично базируется на мотивационных основаниях, т.е. если охраняемый государством статус обеспечивает хорошие перспективы для получения постоянного высокого дохода, легче мотивировать кандидатов для занятия этой профессией. Другой довод заключается в том, что если бизнес занимается небольшая группа лиц, то цены на их услуги могут быть ниже, потому что в целом объем работ компенсирует небольшую прибыль за отдельную услугу.

Интересно, что последний аргумент отстаивается группой экспертов, которые анализировали хорватскую реформу и пришли к мнению, что монополии создаются не в целях создания контролируемых и более низких цен на услуги (например, как территориальная монополия и назначение на должность, являются компенсациями)⁴⁶ Это вызывает удивление, тем более что в этом же докладе постоянно подчеркиваются коррупционные риски. Признаю, что монополии имеют экономическую ценность, некоторые относятся к монополии как к концепции, в настоящее время распространенной на государственные органы. Хотя распределение льгот среди замкнутого круга специалистов может, в строго контролируемых условиях, быть инструментом для сокрытия прав граждан, гораздо более вероятно — особенно в переходных периодах, — что появится оппозиция, так как монополии будут распределены среди друзей и верных последователей. В любом случае никогда не существовало никаких сомнений в конечном финансовом результате для конечного потребителя. Все исследования показывают, что затраты сторон при исполнении судебных актов в частных системах всегда значительно выше⁴⁷.

Следует также отметить, что монополии имеют различные формы и аспекты. Они встречаются в следующих формах.

1. Некоторые услуги (например, доставка документов) могут оказываться только представителями какой-то одной конкретной профессии (услуги, предоставляемые монополией);
2. Некоторые услуги могут предоставляться только профессионалами, сертифицированными на осуществление определенных полномочий в определенной области (территориальные монополии);
3. Лишь ограниченному числу специалистов может быть поручено предоставление конкретных услуг.

Все эти формы монополий (если это предусмотрено) и их конкретное содержание и распространенность влияют на общее функционирование системы.

---

⁴⁷ При сравнении исполнения в приватизированных системах (частные агенты) с исполнением в рамках государственной системы (с использованием почты или муниципальной почты) было установлено, что в настоящее время расходы во Франции составляют 90,65 евро, в то время как в Хорватии — 1,71 евро.
Они также оказывают влияние на другие вопросы, такие как уровень централизации (см. ниже D) и ценовую политику (см. ниже E).

C. Формализация

Целью процесса исполнения судебных актов является эффективное, справедливое и приемлемое по стоимости как для заинтересованных сторон, так и для общества выполнение предписаний, содержащихся в судебных решениях. Цель органов принудительного исполнения заключается в том, чтобы ускорить процесс или полностью вынудить решение по вопросу. Хотя формальности в ходе судебного разбирательства служат важной социальной цели, соображениями оперативности, эффективного и экономичного исполнения судебного акта, когда процесс завершен. Это является одной из наиболее важных причин, почему основанные на судебной системе органы принудительного исполнения в целом оказываются медленными и неэффективными. Методы работы судов и судеб трудно изменить.

«Аутсорсинг» в сфере исполнения судебных актов частными специалистами позволяет повысить эффективность процесса реализации. Однако из-за этого, зависит от ряда факторов. Словенский пример показывает, что приватизация как таковая не является достаточным условием, если система не предусматривает становление процесса исполнения менее формальными.

Хотя словенские реформы потерпели неудачу, потому что процесс по-прежнему находился в руках судей, чрезмерный формализм может породить и систему, которая успешно передана в руки частных специалистов. Вероятность этого возрастает, если в качестве представителей новой профессии назначают бывших судей и государственных нотариусов. Хотя профессионалы могут самостоятельно поменять свой подход, в конечном счете это будет зависеть от их мотивации. В этом случае монополии (см. выше B) и ценовая политика (см. ниже E) могут играть важнейшую роль.

D. Уровень централизации органов принудительного исполнения

Приватизация органов принудительного исполнения в целом уже означает децентрализацию, потому что каждый частный пристав выполняет поручения своих клиентов, как правило, на определенной территории, и может использовать такие инструменты, как, например, индивидуальные информационные системы. Децентрализация может принести определенные выгоды,

такие, например, как более гибкий подход и уменьшение пропускных способностей клиентов.

Тем не менее при децентрализации также могут возникнуть некоторые проблемы. Частные, приватизированные к местным условиям способности исполнения судебных актов, как правило, стоит дороже универсальных способов. Координация функционирования системы становится затруднительной, и использование ресурсов далеко не оптимально. Эффективность децентрализованной системы может также снизиться в результате монополии. Монополия может привести к необходимости привлечения частных приставов для применения принудительных мер, которые должны производиться на территориях, подконтрольных различным монополиям. В таких условиях несложно уклюдать от успешного исполнения путем простого перемещения средств из одного места в другое.

Еще один недостаток, связанный с децентрализацией, заключается в том, что сбор данных и статистический мониторинг может быть довольно затруднительным, если не невозможным. Таким образом, самую первую посылку, являющуюся основой для введения приватизированных моделей — обеспечение более высокой эффективности — становится трудно подтвердить (или опровергнуть) объективными средствами.

Также важное значение имеет характер задач, стоящих перед системой. Сложные задачи, которые требуют высокого профессионализма, могут оказаться более удобными для децентрализации, если они имеют механические задачи, которые более подходят для централизованной массовой обработки. С другой стороны, развитие в некоторых странах с переходной экономикой, каких-то Смартхэйт, было прямо противоположным — приватизация органов принудительного исполнения была начата с введением децентрализованной системы обработки платежей (см. сноску 26), которая по своей природе больше всего подходит для централизованной системы (как об этом свидетельствует успех автоматизированной платежной системы в Германии и Австрии).

С другой стороны, кажется, что на нынешнем этапе правительство проявляет симпатию к централизованному распределению функций по исполнению судебных актов через создание специализированного органа (национальной палаты), который — если он будет утвержден — может устранить многие выгоды от приватизированной системы принудительного исполнения (например, право свободного выбора частного пристава).

E. Политика в ценообразовании: фиксированная или пропорциональная цена, гонорар в случае успеха и свободный рынок

Часто забываясь — часть проектов по приватизации системы принудительно-
го исполнения — это система платежей за исполнение судебных актов. Тари-

46 Это замечание уже было сделано в книге Жана, Джуричи и Юричича, 2005, p. 139.
фы могут иметь решающее значение в отношении эффективности процесса реализации – они могут стимулировать эффективную работу (иногда за счет должников), но они также могут иметь негативное влияние на скорость и эффективность процесса реализации. Фактический объем сборов в этом контексте имеет второстепенное значение, еще более важным является то, на каких принципах и в соответствии с какими критериями частные исполнители будут иметь право собирать плату.

Система оплаты услуг характеризуется по крайней мере тремя элементами: расчетом платы (фиксированные или пропорциональные сборы), тем, в каком случае человек несет ответственность за уплату сборов (плата зависит или не зависит от результата), а также уровнем свободы частного исполнителя и стороны договориться о цене (свободный рынок или регулируемая плата). Каждый из этих элементов обеспечивает различные стимулы и, следовательно, может привести к разным результатам. Система фиксированных платежей может гарантировать аналогичные стандарты во всех случаях, но не стимулирует гибкость, а плату в этом случае может быть непропорциональной дорогой (или дешевой). Система пропорциональных сборов гарантирует более высокую компенсацию за требование более высокой стоимости, но может привести к отказу в исполнении или к небрежному исполнению требований, менее выгодных для частного пристава. Если органы принудительного исполнения bombers включают только в случае реального удовлетворения требований кредиторов, то их заинтересованность в успехе возрастает. Это может привести к значительно большему успеху, но, с другой стороны, личное участие органов принудительного исполнения в некоторых случаях может поставить под угрозу соблюдение норм профессиональной этики и поставить под сомнение независимость частного исполнителя. Наконец, регулируемая плата обеспечивает стабильность (и может защитить от слишком завышенной или заниженной цены), но препятствует конкуренции между частными исполнителями, которая может стимулировать оказание более качественных услуг по более доступным ценам.

В результате для создания эффективной и справедливой системы органов принудительного исполнения важно принимать во внимание значение ценовой политики. Только у хорошо сбалансированной и тщательно разработанной ценовой политики есть шанс достичь желаемых социальных последствий. К сожалению, в странах с переходной экономикой такие соображения, как правило, учитываются в последнюю очередь. Так, например, стратегический документ об исполнении реформ в Хорватии оставляют этот вопрос полностью открытым, лишь заявляя, что цена будет определяться только на последнем этапе реформ, когда – после принятия обширных законов об исполнении – министерство юстиции будет принимать подобные законные правовые акты. Этот подход может оказать негативное влияние на качество и последовательность реформ. Также это может привести к еще одному типичному побочному эффекту приватизации в переходных системах: формированию круга привилегированных лиц, которые получают возможность накапливать богатство путем назначения на должность, входящую в профессиональную монополию, посредством предоставления дорогостойких, но не эффективных (хотя и неизбежных) услуг.

Вывод: для стран с переходной экономикой некоторые формы приватизации принудительного исполнения являются весьма подходящими. Благодаря трудностям, унаследованным из истории организации эффективной государственной системы исполнения судебных решений и других нормативных документов, внедрение частных исполнителей как представителей новой свободной профессии может привести к значительным выгодам с точки зрения эффективности и скорости исполнения. Тем не менее введение должно тщательно планироваться, осуществляться и контролироваться. К сожалению, в связи с тем, что принудительное исполнение само по себе является «хиллесовой пятой» гражданского судопроизводства ЕС, возможность планирования, подготовки, осуществления и мониторинга реформ является «хиллесовой пятой» переходных периодов. Реформа — это рискованное путешествие, и поэтому может потребоваться значительное время, чтобы Одиссеем смог вернуться домой.
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ТРАДИЦИИ И РЕФОРМЫ

ENFORCEMENT AND ENFORCEABILITY – TRADITION AND REFORM

Перевод с английского