



Окончательный вариант,  
8 января 2003 г.

**Совет Европы**  
**Программы сотрудничества по укреплению законности**

Многосторонний семинар по теме

**« РОЛЬ, ОРГАНИЗАЦИЯ, СТАТУС  
И ПОДГОТОВКА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ »**

*Варна, Болгария  
19 и 20 сентября 2002 г.*

В рамках программ сотрудничества по укреплению законности, Совет Европы провел многосторонний семинар по теме «Судебные приставы (т.е. исполнительные агенты) в процессе исполнения судебных решений по гражданским и коммерческим делам». Этот семинар состоялся в Варне, Болгария, 19 и 20 сентября 2002 года.

Семинар объединил представителей нескольких европейских государств, в частности, из Центральной и Восточной Европы, для обсуждения ряда важных и актуальных вопросов о деятельности судебных исполнителей в Европе, в особенности проблем эффективности их работы, их институциональной роли и статуса, сбора и доступа к информации, аукционов, вручения документов и подготовки судебных приставов.

Состоялся плодотворный обмен информацией и опытом, который закончился принятием участниками Заключений (прилагаются). Особенно примечательно то, что было достигнуто общее согласие относительно предложения Министерства юстиции Болгарии об учреждении Европейского центра по подготовке судебных исполнителей.

Этот информационный буклет является полезным справочником в отношении современного мышления и тенденций, что касается судебных приставов и исполнительного процесса в Европе.

## Содержание

Заключения, принятые участниками семинара.....	стр. 2
Обзор роли профессии судебного пристава в надлежащем и эффективном функционировании системы правосудия, с акцентом на проблемы, с которыми сталкиваются страны в переходном периоде <i>Алан Узелач, профессор, Хорватия</i> .....	стр. 6
Европейские тенденции вручения документов и эффективность вручения документов судебными приставами в исполнительном процессе <i>Матье Шардон, судебный пристав, Франция</i> .....	стр. 19
Проблемы модернизации и фрагментации исполнительного процесса, с которыми сталкиваются в Англии и Уэльсе <i>Джон Марстон, шериф (судебный пристав), Великобритания</i> .....	стр. 28
Улучшение сбора и доступа к информации, относящейся к исполнительному процессу в Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции <i>Франк Вальтерсон, заместитель директора, Министерство финансов, Швеция</i> .....	стр. 30
Продажа имущества должников с аукциона в Великобритании <i>Джон Марстон, шериф (судебный пристав), Великобритания</i> .....	стр. 41
Лучшие примеры исполнения судебных решений в Великобритании – повышение эффективности исполнительного процесса <i>Джон Марстон, шериф (судебный пристав), Великобритания</i> .....	стр. 43
Насколько важен статус профессии судебного пристава и почему растёт тенденция к либерализации профессии независимых судебных приставов? <i>Матье Шардон, судебный пристав, Франция</i> .....	стр. 45
Программа .....	стр. 51
Список участников.....	стр. 54

## **Заключения, принятые участниками**

Исполнение судебных решений является неотъемлемой частью одного из основных прав человека – на справедливое судебное разбирательство в разумный срок в соответствии со ст. 6 Европейской конвенции по правам человека и ст. 13 Конвенции, которая обеспечивает право на эффективную судебную защиту.

Государства обязаны гарантировать всем гражданам, получившим окончательное судебное решение, имеющее обязательную силу, право на исполнение этого решения. Следовательно, неисполнение решения может сделать это право нереализуемым и фиктивным в ущерб одной из сторон.

Участники полностью присоединяются к Резолюции № 3 24-ой Конференции европейских министров юстиции по теме “Исполнение судебных решений в соответствии с европейскими стандартами”, проведенной в Москве 4 и 5 октября 2001 г., во время которой все участники сошлись во мнении, что “правильное и эффективное исполнение судебных решений имеет первостепенное значение для государств в процессе создания, укрепления и развития стабильной судебной системы, пользующейся уважением общества”.

В свете дискуссий, проведенных в рамках семинара, участники пришли к единому мнению о необходимости реализации следующих положений и стандартов, связанных с исполнительными агентами (судебными приставами) с целью укрепления в соответствующих государствах исполнения судебных решений по гражданским и коммерческим делам:

### Роль исполнительных агентов (судебных приставов)

1. Независимо от статуса и положения к исполнительным агентам относятся все лица, отвечающие за проведение исполнительного процесса (например, судебные приставы, судьи-исполнители, шерифы, судебные исполнители и судебные служащие).
2. Роль, организация, статус и подготовка исполнительных агентов должны быть регламентированы отдельными законами и/или нормативными актами с целью придания исполнительному процессу наибольшей надежности и прозрачности. В качестве дополнительной меры необходимо создать этические и профессиональные стандарты, которые должны иметь для судебных приставов обязательную силу.
3. Исполнительные агенты в своих взаимоотношениях со сторонами по исполнительному производству должны быть нейтральными и находиться под постоянным контролем со стороны судов.
4. Полномочия и обязанности исполнительных агентов должны быть ясно определены и отделены от полномочий и обязанностей судьи и сторон в исполнительном производстве (истца, ответчика и третьих сторон).
5. В свете вышесказанного, государства могут утвердить правила, предоставляющие исполнительным агентам более широкие полномочия для исполнения судебных решений наиболее эффективным образом. Для проведения этой работы полезно предпринять следующие действия:
  - а) передать исполнительным агентам полномочия по определенным задачам, которые в данный момент исполняются судьями (чтобы судьи смогли сконцентрировать свое внимание на вынесении судебных решений);

б) обеспечить более подходящие и эффективные средства по вручению документов;

в) рассмотреть и, в случае необходимости, ввести и укрепить:

- право исполнительных агентов на бесплатный, непосредственный и беспрепятственный доступ к существенной информации об ответчике (должнике) (т.е. банковской информации, фирменным реестрам, кадастрам, реестрам транспортных средств и налоговым реестрам);

- право исполнительных агентов на осуществление принудительных мер с целью воспрепятствовать и предотвратить злоупотребления в отношении исполнительного производства, включая наложение финансовых санкций в случае задержки оплаты и наложение запрета на пользование активами ответчика (должника) с целью предотвращения их перевода после вынесения судебного решения;

- право исполнительных агентов на проведение аукциона гибким и прозрачным путем с целью продажи активов ответчика (должника) по наиболее высоким ценам и в кратчайшие сроки;

г) пересмотреть исполнительные процедуры с целью устранения ненужных сложностей и дублирований (например, злоупотреблений обжалованием для замедления процедур, проведения большого количества оценок активов).

#### Организация исполнительных агентов (судебных приставов)

6. Государства должны рассмотреть вопрос о том, насколько необходима централизация управления и организации исполнительных агентов или насколько эффективным будет их освобождение от некоторых обязательств. По меньшей мере, исполнительным агентам должна быть предоставлена достаточная независимость в организации их работы, чтобы обеспечить их мотивацию.
7. Организация работы исполнительных агентов должна включать возможности повышения эффективности розыска ответчиков (должников) и их активов. В своей профессии исполнительные агенты должны прилагать все усилия к тому, чтобы получить доступ к электронным и другим реестрам активов и содействовать созданию исполнительных баз данных. В этом отношении был отмечен прогресс, достигнутый странами Скандинавии.
8. Как часть целостного развития исполнительного производства, полезно провести консультации с профессиональными исполнительными агентами (например, аналогичные исследованию, проведенному Министерством юстиции Республики Болгария), чтобы укрепить связи между данной профессией и государством. В этом процессе исполнительным агентам рекомендуется создавать собственные национальные ассоциации, чтобы таким образом повысить свой профессиональный статус и поощрить проводимый диалог.

#### Статус исполнительных агентов (судебных приставов)

9. Исполнительные агенты должны быть лицами, уполномоченными государством или законом осуществлять исполнительное производство.
10. Чтобы подтвердить свою политическую решимость развить и укрепить исполнительное производство, государства должны гарантировать наличие

соответствующего финансирования исполнительных услуг. Для этой цели исполнительные агенты должны получать адекватное вознаграждение на основе системы тарифов и гонораров, а также иметь соответствующие условия и средства труда (например, офис, автомобиль, телефон и т.п.), необходимые для осуществления исполнительного процесса самым эффективным образом.

11. Статус исполнительных агентов различается по странам, и не существует определенного предпочтительного статуса, хотя в европейских странах существует общая тенденция перехода к свободной профессии. При определении статуса исполнительного агента, государства могут решить, от каких видов услуг, которые в данный момент исполняются государственными служащими, они могут быть освобождены.
12. Исполнительные агенты должны нести ответственность за свои действия, а в случае злоупотребления своим положением – нести личную дисциплинарную, гражданскую и уголовную ответственность.
13. Независимо от институционального и организационного статуса исполнительных агентов, исключительно важно качество их работы; кроме того, их мотивация и стремление к успеху в своей профессии должны подкрепляться регулярной проверкой их работы, условий и оплаты труда, подготовки.

#### Подготовка исполнительных агентов

14. Исполнительные агенты должны быть хорошо подготовлены и обучены исполнительным практикам и процедурам.
15. Обучение исполнительных агентов имеет огромное значение для общей эффективности исполнительной службы. Исполнительные агенты, которые проходят регулярную подготовку в соответствии с хорошо структурированными целями, являются лучше мотивированными и динамичными профессионалами. Инвестиции в их обучение – это инвестиции в исполнительный процесс, способствующие укреплению законности.
16. Мы приветствуем предложение Болгарии об учреждении Европейского Центра по подготовке исполнительных агентов. Подобный центр обеспечит динамичный международный подход при обмене опытом и повысит качество обучения в Европе.

#### Продолжение семинара

В свете вышесказанного желательно, чтобы Совет Европы продолжил сложившееся хорошее сотрудничество с представленными государствами, предоставляя им экспертную помощь путем проведения подобных многосторонних и двусторонних мероприятий, а также путем письменных оценок и практических рекомендаций его экспертов. С этой целью, призываем Совет Европы поддержать предложение о создании Европейского Центра по подготовке исполнительных агентов.

## Обзор роли профессии судебного пристава в надлежащем и эффективном функционировании системы правосудия, с акцентом на проблемы, с которыми сталкиваются страны в переходном периоде

Алан Узелач, профессор, Хорватия

### Введение

Надлежащее и быстрое исполнение судебных и других решений, которые считаются подлежащими непосредственному исполнению в любой национальной судебной системе, сегодня признается центральной проблемой укрепления законности. Теперь мы можем вспомнить старую латинскую поговорку «*ubi ius, ibi remedium*» – «нет права без эффективной судебной защиты».

В последнее время эта древняя истина исполнительного процесса повторяется в многих национальных и международных правовых актах. Причина этого частично коренится в возрастающих проблемах, с которыми сталкиваются многие национальные системы правосудия по обеспечению эффективной защиты прав своих граждан в разумные сроки. Европейский суд по правам человека, начиная с дела “*Хорнсби против Греции*” 1997 г., признает, что исполнение судебных решений является неотъемлемой частью основного права человека на справедливое судебное разбирательство в разумный срок в соответствии со ст. 6 Европейской конвенции по правам человека.<sup>1</sup> Важность этого вопроса подчеркивалась на 24-ой Конференции Европейских министров юстиции по теме “Исполнение судебных решений в соответствии с европейскими стандартами”, проведенной в Москве 4 и 5 октября 2001 г., во время которой все участники сошлись во мнении, что “правильное и эффективное исполнение судебных решений имеет первостепенное значение для государств в процессе создания, укрепления и развития стабильной судебной системы, пользующейся уважением общества”.<sup>2</sup>

Почему исполнительный процесс играет такую центральную роль? Повторяя аргументы Европейского суда, можно заявить, что неправильное исполнение ведет к ситуации в которой, независимо от того, сколь твердо объявляет их закон и провозглашают суды, права и обязанности граждан на практике делаются нереализуемыми и фиктивными. Граждане нуждаются в “правосудии в действии”, а не в “правосудии на бумаге”. Без окончательной реализации судебных решений и других исполнительных документов граждане могут потерять уважение к системе правосудия и доверие к государственным институтам. Практика во многих странах в переходном периоде также показала, что недоверие к государству и к его системе правосудия ведет к “альтернативным способам” исполнения (т.е. к появлению нежелательных форм “частного правосудия”). Когда граждане начинают брать законность в свои руки, это неизбежно создает новую несправедливость и заканчивается разрушением юридических и социально-политических институтов. Такая ситуация очень далека от лучших современных демократий, как в отношении стабильности общественного порядка, так и в отношении укрепления законности.

По всем этим причинам, роль, которую играют все лица, занятые в общественном процессе исполнения судебных решений и других актов, едва ли может быть переоценена. К сожалению, исполнительные агенты (судебные приставы, шерифы, судебные должностные

---

<sup>1</sup> Тот же подход впоследствии повторился в делах “Эстима Джорже против Португалии” (1998), “Иммуниаре Саффи против Италии” (1999) и “Георгиадис против Греции” (2000).

<sup>2</sup> Резолюция № 3 24-ой Конференции европейских министров юстиции.

лица) многих систем не пользуются вполне заслуженным вниманием, и как в теории, так и на практике остаются за скобками “серьезных” юридических дискуссий. В этом докладе мы попытаемся ввести ряд слабо исследованных до сих пор вопросов, которые касаются всех лиц, отвечающих за проведение исполнительного процесса. Кроме того, специальное внимание будет уделено проблемам, с которыми сталкиваются страны в переходном периоде, так как часто именно в этих странах наиболее остро стоит проблема относительно быстроты, эффективности и адекватности исполнительных процедур.

### **Судебные приставы – проблема определения**

Трудно подвести всех, работающих в исполнительных службах, под одно и то же определение. Практика судебного исполнения так разнообразна в других странах, что почти невозможно найти общее основание для понимания. Даже само понятие *судебного пристава* может быть спорным, начиная с проблемы перевода на другие европейские языки.

Лица, обозначаемые как “судебные приставы”, независимо от значения, также играют на практике довольно разные роли, появляясь в довольно разных формах. Типичную демонстрацию таких различий мы могли бы получить, сравнив общественный статус и степень уважения, которыми пользуются лица, называемые “судебными приставами” в различных правовых системах. Не претендуя на точный результат такого исследования, с уверенностью можно определить, что некоторые системы считают профессию судебного пристава очень желанной, ценной и привлекательной в рамках судебной системы, тогда как в иной системе она ассоциируется с тяжелой, непривлекательной и малооплачиваемой работой.

В этих последних системах на судебного пристава смотрят почти как на “парию юридического порядка” – как на “лицо, занятия и привычки жизни которого включают такую скверную деятельность”<sup>3</sup>, как прочистка нечистых ситуаций, в которых должники не хотят (или не могут) выполнить свои обязательства.

Таким образом, термин “судебный пристав” может включать довольно разные группы людей, обладающих различным образованием, знаниями, умениями и полномочиями. Положение таких судебных приставов в разных юрисдикциях колеблется от служащих низкого уровня до профессионалов, от вспомогательного персонала низкой квалификации до высококлассных экспертов высшего академического и профессионального порядка. Чтобы понять сложность предмета, следует отметить, что в некоторых системах судебные приставы играют такую несущественную роль, что можно законно заявить, что в некоторых странах фактически нет никаких судебных приставов.<sup>4</sup>

Следовательно, возникает вопрос, возможно ли вообще и нужно ли давать единое определение единого понятия судебных приставов. Мы все еще верим, что такое определение возможно и полезно, при условии, что оно дополнится соответствующей типологией и правильным пониманием роли и статуса судебных приставов в разных контекстах.

Естественно, общее определение может относиться только к общей роли и быть очень формальным – мы можем говорить о “всех лицах, отвечающих за проведение

---

<sup>3</sup> См. дефиницию «неприкосновенных» (*нарий*) в энциклопедии Britannica (CD-ROM изд. 97 г.).

<sup>4</sup> Это может, напр., приписываться некоторым судебным системам исполнительного производства, в которых судьи играют такую обширную роль, что (если их самих не считают “судебными приставами”) остается очень мало места для других исполнительных агентов. См. *infra* III.a.

исполнительного процесса”. Такое широкое определение, по общему признанию, включает ряд категорий служащих, которые обычно не считают себя “судебными приставами”. Здесь, мы, в частности, укажем на лица, обычно известные в некоторых системах как “судьи-исполнители”, но на практике используются также и другие имена и категории, напр., шерифы, судебные исполнители и судебные служащие. Для того, чтобы включить все эти категории в один единственный нейтральный термин, Совет Европы использует в своих последних документах термин *исполнительные агенты*. Это термин, который также может быть равным понятию *судебных приставов в широком смысле*.

Тем не менее, во многих юрисдикциях, знающих и использующих термин “судебный пристав”, этот термин обычно недвусмысленно ассоциируется с частной профессией. С таким значением, термин судебный пристав предназначен для членов свободной профессии, которая признана законом исполнять некоторые или все службы, связанные непосредственно с процессом исполнения судебных решений и, где применимо, и других правовых актов, которые удовлетворяют условиям прямого исполнения (титулы на судебное исполнение). Во избежание путаницы, в этом докладе мы будем использовать термин “судебный пристав” как *судебный пристав в широком смысле*, то есть затрагивающий как “публичных” исполнительных агентов, так и частных приставов.

### **Типология исполнительных систем**

Хотя системы судебного исполнения появляются в большом разнообразии расходящихся особенностей, их можно проанализировать согласно их преобладающим характеристикам. В этой части, мы представляем типологию исполнительных систем, зная, что когда такая типология применяется к конкретной системе, не может полностью соответствовать. Но, следующая типология разработана на собрании идеальных типов, т.е. чистых систем, которые могут существовать в реальной жизни в ряде переходящих форм и особенностей. Однако, как с большинством идеальных типов, мы предполагаем, что эта типология может быть полезна при анализе конкретных положений.

Согласно доминирующим особенностям, особенно относительно распределения главной ответственности за исполнение, могут быть три типа исполнительных систем:

- а) Исполнительная система суда;
- б) Исполнительная система исполнительного органа правительства;
- в) Исполнительная система частных судебных приставов.

#### *а) Исполнительная система суда*

**В исполнительной системе суда**, основная ответственность за исполнительное производство дается судьям. Обычно их считают как любой другой тип судьи (по тяжбам), хотя их статус может отличаться. Иногда судьи, занятые исполнительными делами, выполняют часть своих судебных задач по тяжбе; но, иногда, такие судьи специализированы и ограничивают целую свою деятельность на дела по исполнению судебных решений. Следовательно, такие “судьи-исполнители” – это смесь ролей и функций: с одной стороны, они считаются (более или менее) полноценными судьями, связанными с судебным органом правительства. Они как судьи могут пользоваться большей частью или всеми такими правами, которые обычно связываются со статусом правосудия (независимость, беспристрастность, несменяемость и т.п.). С другой стороны, характер их деятельности, строго говоря, не судейский, т.е. не относится к определению дел – разрешению спорных

вопросов фактов и права. Таким “судьям-исполнителям” могут также помогать другие, нижние судебные служащие, которые выполняют некоторые существенные или технические задачи в исполнительном процессе. К этим служащим, *inter alia*, могут относиться будущие кандидаты на пост судьи-(исполнителя), но также и обычно менее подготовленный технический персонал (судебные исполнители), которые имеют очень ограниченные полномочия. Следовательно, в этой системе трудно говорить о “судебных приставах” в любом существенном смысле (кроме, в той мере, насколько судьи-исполнители будут считаться судебными приставами).

*б) Исполнительная система исполнительного органа правительства*

**Исполнительная система под исполнительной властью правительства** – система, в которой первичную ответственность за исполнительный процесс несет один или более исполнительных органов. Эта система отличается иерархической и (в некоторых случаях) централизованной организацией. Основной орган, который надзирает над целым процессом (и выполняющие его оперативно) – это министерство государства (напр., Министерство юстиции, Министерство финансов или Министерство полиции) или другой государственный орган или институт (напр., исполнительный орган). Главным образом, исполнительные службы – это часть организационной структуры (напр., отдел или институт) большей единицы (напр., министерства) с или без статуса отдельного юридического лица. В такой системе, исполнительные агенты структурированы как публичные служащие (служащие государства); они получают твердое жалование и могут нести дисциплинарную и/или материальную ответственность за свою деятельность. Они также образуют более или менее закрытую профессиональную группу с ясной организацией и подчиненностью (по своему характеру аналогично службам прокурора).

*в) Исполнительная система частных судебных приставов*

**Исполнительная система, включающая частных судебных приставов.** В этой системе исполнительные агенты (судебные приставы в более узком смысле) работают как частные профессионалы (даже частные предприниматели) и имеют прямой финансовый интерес в успехе исполнительного процесса. Они, в принципе, достаточно независимые, хотя они могут подлежать случайному контролю и санкциям со стороны служб, которые им дали разрешение действовать в качестве исполнительных агентов. В принципе, частные судебные приставы должны выполнять ряд требований, среди которых есть (обычно высокие) требования к юридическому и профессиональному образованию и умениям будущих приставов, кандидаты обычно также подвергаются конкурсному отбору. Тем не менее, несмотря на обязательную юридическую подготовку, как профессионалы частные приставы работают более или менее как бизнесмены. Баланс между юридической и коммерческой частью их деятельности может быть разным в разных системах. Если это свободные профессионалы под управлением профессиональных организаций и публичных властей, они могут иметь более строгие публичные и профессиональные обязанности – это, по крайней мере частично, “служащие суда”. Если предположить, что это настоящие частные деловые люди, они менее управляемые и более зависимые от развития рынка (т.е. процесс исполнения судебных решений рассматривается как рыночное место, на котором продаются исполнительные услуги).

## Преимущества и недостатки некоторых исполнительных систем

Очень трудно оценить различные исполнительные системы на общей основе. Статус исполнительных агентов различается по странам. Как вышесказано, предлагаемая типология обеспечивает только чистые модели, которые на практике часто объединены. Например, во многих существующих системах, где исполнительная власть в конечном счете отвечает за исполнительный процесс (а также в исполнительной системе частными судебными приставами), роль судебной системы значима. В системах, в которых судебный орган имеет основные полномочия осуществлять исполнение, определенная деятельность иногда предпринимается административными служащими, и некоторые функции могут передаваться частным органам.

Кроме того, оценка систем модели должна принять во внимание, что те же системы могут дать разные результаты в разных обстоятельствах. Есть примеры очень успешных исполнительных систем, которые могут относиться к каждой исследованной категории; есть также примеры слабой работы в каждой отдельной категории. Следовательно, нет конкретной исполнительной системы, которая предпочтительна другой для всех стран и во всех обстоятельствах.

Но эта трудность общей оценки не мешает нам сравнить системы как теоретические модели. Из основных особенностей каждой системы мы можем сделать выводы о типичных силах и слабостях каждой отдельной системы. Такое исследование возможных преимуществ и недостатков, с нашей точки зрения, может быть очень полезным упражнением. Таким образом, мы можем узнать о возможностях каждой отдельной модели. Сравнивая особенности конкретной модели с конкретной исполнительной системой в отдельной стране (и социально-экономические обстоятельства, в которых работает судебная система), мы можем попытаться минимизировать недостатки и понять полный потенциал преимуществ.

Также, если политическая и профессиональная оценка конкретной исполнительной системы в отдельной стране отрицательная, и есть политическая и профессиональная готовность ее изменить, оценка типичных моделей может быть полезная при выборе, который в конечном счете приведет к успешной реформе.

В следующей таблице, мы представляем итоговую оценку преимуществ и недостатков каждой модели:

	Суд	Исполнительный орган	Свободная профессия
<b>Преимущества</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– качество;</li><li>– одинаковые стандарты;</li><li>– защита должника;</li><li>– недорого для потребителей;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– быстро;</li><li>– гибко;</li><li>– дешевле для государственного бюджета;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– быстро;</li><li>– эффективно;</li><li>– недорого для государственного бюджета;</li><li>– профессионально и качественно;</li></ul>
<b>Недостатки</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– дорого;</li><li>– медленно;</li><li>– грубо;</li><li>– слишком формально;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– некачественно;</li><li>– внешние интервенции;</li><li>– коррупция;</li><li>– бюрократизация;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– дорого для потребителей;</li><li>– трудно к изменению;</li><li>– интервенции в процессе отбора;</li></ul>

Как показывает таблица, исполнительная система суда может быть системой, обеспечивающей высокое качество принятия решений, так как за их осуществление преимущественно отвечают судьи. Судьи стремятся к хорошему обучению и подготовке; они пользуются высоким статусом и социальными привилегиями, будучи защищены гарантиями независимости и беспристрастности. Принцип разделения полномочий минимизирует возможности вмешательства со стороны исполнительной власти, и в конечном счете, те же лица, которые приняли решение отвечают и за его исполнение. Таким образом, к вынесению и исполнению судебных решений относятся те же стандарты. Судебные исполнители также стремятся быть осторожными в процессуальных мерах, и социально восприимчивыми; этим самым, в такой системе достигается высокий уровень защиты должника.

С другой стороны, исполнительная система суда редко отличается своей эффективностью. Прежде всего, тип работы в исполнительных службах большей частью различный по сравнению с вынесением судебных решений; он также требует и другие умения. Если судьи работают в исполнительных отделах, они, конечно же, не среди наименее вознагражденных государственных служащих. Их работа в многих случаях техническая и ниже уровня обычно воспринимаемых типичных судебных задач. Если отдельный корпус судей занимается исполнительной деятельностью, это может обойтись довольно дорого; если те же судьи работают по другим судебным делам исполнительного процесса, они могут быть перегружены объемом работы. В любом случае, судьи как исполнительные агенты больше стремятся к формальности процесса, а не к его эффективности. Следовательно, всегда есть фактический риск медленного осуществления исполнения, иногда грубо и с излишними формальностями. Трудно также приспособить эту систему к изменившимся условиям, так как почти невозможно нанять или уволить большое количество судебных исполнительных агентов (судей-исполнителей), если объем дел колеблется в значимых пропорциях. Следовательно, это может отрицательно повлиять на эффективность исполнительного процесса в целом.

В отличие от системы суда, система исполнительного органа работает значительно быстрее. Типичная особенность исполнительного органа – ориентация на результаты, и следовательно порядки исполнительного процесса менее формальные и более гибкие, чем в системах суда. Такая система естественно также дешевле, по крайней мере потому, что служащие в исполнительном органе обычно получают меньшее вознаграждение, чем судьи. Эта система более гибкая, так как значительно легче поставить служащим новые задачи, или перевести их в другие области, если объем исполнительной работы неустойчивый.

С другой стороны, исполнительные агенты в исполнительном органе обычно не пользуются таким высоким статусом, подготовкой и положением как судьи. Они также обычно низкооплачиваемые и работают сверхурочно. Все эти особенности могут привести к некачественной исполнительной работе. Исполнительные должностные лица также подлежат иерархической субординации и должны подчиняться инструкциям высших органов, вплоть до органов правительства наивысшего уровня. Это создает риск интервенций в исполнительный процесс, особенно другими должностными лицами в исполнительном органе и самим правительством – если исполнение судебного решения следует провести по активам государства (или по активам государственных агентств и служащих). Если такие исполнительные агенты не вознаграждены достаточно, риск коррупции в процессе также высокий. Наконец, есть также фактический риск бюрократизации работы, что может неблагоприятно повлиять на эффективность процесса.

Наконец, система судебных приставов как членов свободной профессии также имеет типичные преимущества и недостатки. Как профессионалы со специальной подготовкой и умениями, лично и финансово заинтересованные в эффективном исполнении, частные судебные исполнители обеспечивают, в зависимости от обстоятельств, более быстрое и эффективное исполнение судебных решений, чем должностные лица в исполнительской модели. Если стандарт для их юридического обучения и подготовки высокий, и если доступны курсы повышения квалификации специалистов, они могут обеспечить даже высшее профессиональное качество, чем судьи-исполнители в исполнительской модели суда. Есть дополнительное преимущество на стороне расходов – частная модель не обременяет государственный бюджет, так как не требует затрат на персонал, ресурсы и других расходов, которые следовало бы платить из публичных фондов. Наоборот, эта система дает косвенные поступления от налогов и занятости в частном секторе.

Что касается недостатков этой модели, можно сказать, что, хотя частная система может быть выгодной для государства, она может быть дорогой для своих потребителей. Так как расходы на судебное исполнение, наиболее вероятно, не субсидируются государством, цена на судебное исполнение могла бы подняться, особенно если политика цен неконтролируемая. В частности, требуемые заранее депозиты от кредиторов и расходы на неуспешное судебное исполнение должны быть разумными, так как в противном случае их праву на доступ к правосудию был бы нанесен ущерб. Тем более, когда государство идет на уступки частному сектору в исполнительном производстве, это почти необратимый процесс. Наконец, качество и эффективность частной модели существенно зависят от надежности в своем процессе отбора. Пока опасность коррупции и политических интервенций несомненно меньше относительно отдельных исполнительных дел, в системе частных судебных приставов следует особо опасаться таких интервенций во время фазы отбора. Поскольку профессия частного судебного пристава может быть довольно желаемой карьерой, вместе с системой уступок и ограничений количества постов судебного пристава, всегда есть скрытый риск того, что на вступление в профессию повлияют факторы, ничего общего не имеющие с доказанными качествами и опытностью кандидатов.

### **Роль, организация, статус и подготовка судебных приставов - открытые вопросы**

Кроме представленной типологии исполнительных систем, в следующем изложении я хотел бы систематизировать основные вопросы, связанные с профессией судебного пристава.

Я представлю четыре профессиональных аспекта, здесь именуемых анализ РОСП: Роль, Организация, Статус и Подготовка. Я не намерен давать конкретные ответы по поднятым вопросам, но предоставлю список вопросов, которые могут возникнуть в дискуссии и которые следует рассмотреть всем заинтересованным в эффективном исполнительном процессе, особенно законодателям и потенциальным реформаторам существующих систем.

Этот анализ отличается от представленного прежде анализа по моделям исполнительской системы. Как уже было изложено прежде, модели – это часто комбинация различных особенностей. Такие особенности представляют различные ответы на вопросы, изложенные в следующем анализе РОСП. Таким образом, мы могли бы рассматривать эти вопросы также один за другим в микроанализе, сопоставляя их с вопросами предшествующего макроанализа. Но для этого краткого введения, я ограничусь кратким представлением вопросов, которые могут возникнуть в любой модели и системе исполнительного процесса.

## *Роль*

- Насколько широкой должна быть роль судебного пристава?

Общие задачи судебных приставов довольно различные в различных системах. В некоторых системах они основные “игроки”, когда возникает необходимость обязательного исполнения. В других системах, они играют роль только служебного персонала и их участие ограничено скорее техническими задачами. Следовательно, стратегический выбор каждой системы – это ограничить ли роль судебных приставов к **полному контролю исполнительного процесса** или свести ее **только к реализации** существенных решений, принимаемых в другом месте (например, судьями-исполнителями, сторонами или некоторыми другими агентствами).

- Что должно регулировать и мотивировать исполнительную деятельность?

Далее вопрос о роли судебных приставов будет относиться к основной логике и правилам их работы. Все согласны, что исполнительное производство должно быть регламентировано законом, прозрачным и достаточно точным образом. Однако, относительно строгости регламентации мнения могут различаться. Действия судебных приставов в исполнительном процессе могут мотивироваться **строгим принципом законности** (должно быть подробно разработанное юридическое положение, либо распоряжение суда), или судебным приставам могут быть переданы **дискреционные полномочия** делать тот или иной выбор в процессе. Взаимосвязанный вопрос – об основном источнике аргументов в стратегическом принятии решений, независимо из **права** они или из **экономики** (т.е. должны ли судебные приставы следовать только **юридической** или **коммерческой логике** также), – особенно при ликвидации имущества должника (аукционе и т.п.).

- В какое время заняты судебные приставы?

Еще один вопрос о роли судебного пристава – когда он должен быть занят. Судебные приставы могут быть заняты **немедленно** после завершения процесса вынесения судебного решения, в момент, когда судебное решение становится окончательным и обязательным. Однако, они могут заняться только **на последующем этапе**, т.е. после принятия определенного числа формальных и/или существенных решений. К примеру, вероятно, после решения существует процесс удостоверения, что решение стало обеспечено правовой санкцией. Вероятно, требуется, чтобы судья или другой служащий выдал исполнительный лист. Условия и необходимое время, которые могут потребоваться, значительно меняются.

- Какие функции судебных приставов в исполнительном процессе?

Много предыдущих вопросов зависят от определения функций судебных приставов в исполнительном процессе. Главный вопрос здесь связан с масштабом полномочий, предоставленных судебным приставам. Одна из главных дилемм здесь в объеме инициативы, которую должны иметь судебные приставы, особенно что касается определения средств, области и времени исполнения. Эта инициатива отражена также в активной или пассивной роли, которую могли бы иметь судебные приставы что касается сбора относящейся к исполнительному процессу информации, в частности что касается собственного имущества должника. Роль судебных приставов могла бы ограничиваться в роли **только исполнителей** (т.е. лиц, которые действуют по информации, получаемой судом или сторонами) или может распространиться на роли активных **собирателей информации**. В последнем случае, судебные приставы должны иметь достаточные полномочия и средства, в частности что касается различных публичных реестров (фирменных реестров, реестров недвижимого имущества; реестров транспортных средств; реестров интеллектуальной собственности; реестров адресов и банковских счетов и т.п.). У них, возможно, также есть публичные

полномочия что касается частных лиц (фирм и/или личностей). При поисках информации некоторые их полномочия, вероятно, должны балансироваться с другими ценностями и правами человека – напр., их право смотреть банковские счета должно быть совместимым с правом на тайну и защиту секретной информации. Судебные приставы и/или другие агенты (судьи, служащие) также могут иметь право непосредственно просить от должника/ответчика торжественную декларацию собственных активов.

### *Организация*

- С какими агентствами должны быть связаны судебные приставы? На какой территории?

Организация судебных приставов, как профессия, может иметь различные уровни и поддерживать свободные или менее свободные отношения с различными органами. Эта часть организации в большой степени также зависит от роли профессии судебного пристава – напр., задуманы ли исполнительные агенты в основном как **судебные исполнители** или как **частные предприниматели**. Следовательно, судебные приставы могут иметь или не иметь тесные организационные отношения с судами, публичными органами, правительственными агентствами и другими профессиями в системе правосудия (адвокатами, нотариусами, *Rechtspfleger*). Однако организация также зависит и от **уровня локализации** – т.е. от вопроса имеют ли исполнительные агенты доступ и полномочия на целой территории национальной юрисдикции, или же обязаны оставаться в пределах границ определенных судебных округов или других территориальных единиц конкретного государства.

- Какая внутренняя организация профессии?

Типы внутренней организации могут отличаться даже в рамках самой профессии судебного пристава. С одной стороны, судебные приставы могут работать более или менее **индивидуально, как единоличные практикующие**; с другой стороны, они могут иметь **коллективные органы** (службы, отделы, партнерства). В пределах этих органов может быть различный уровень взаимной подчиненности. В определенных юрисдикциях, судебные приставы могут работать только как **индивидумы**, в других, судебные приставы (или закон) создают исполнительные агентства с **юридической личностью**. Это также связано с вопросом **профессиональной ответственности**, напр., должна ли она быть ограниченной или неограниченной, и кто гарантирует ущерб от неправомерного исполнения судебных решений (ответственность личности / коллектива).

- Какую роль должны играть профессиональные организации?

Независимо от индивидуальной или коллективной работы, судебные приставы могут пожелать создать свои профессиональные организации. Они могут играть важную роль в отношении развития исполнительской практики. Однако, их роль может быть различной – от простого **обмена мнениями** по профессиональным вопросам до важной **юрисдикции над членами** организации. Дополнительные вопросы – являются ли такие организации (“барьеры”) **установленными законом** или свободным **соглашением** членов; должна ли быть **одна** или **несколько** профессиональных организаций; должно ли быть **обязательное** или **добровольное членство**; должна ли организация иметь полномочия издавать или участвовать в издании правил по профессиональной этике, общим стандартам и дисциплине. Наконец, возможно или нет таким организациям иметь определенные публичные полномочия (напр., что касается процесса отбора и лицензирования новых членов профессии и т.п.).

- Свободный доступ к профессии судебного пристава или *numerus clausus*?

Важный вопрос об организации профессии судебного пристава – не должно ли быть никаких (или очень слабых) **ограничений в отношении количества судебных приставов** в определенной юрисдикции, или количество судебных приставов должно быть строго определено как *numerus clausus* так, чтобы новый судебный пристав мог назначаться только после создавшейся вакансии, вследствие отставки или невозможности выполнять или изменений в законодательстве, открывающим новые посты. В этом отношении, вопросы подобны некоторым другим юридическим профессиям (напр., нотариуса). Ограничения иногда обосновывают желанием обеспечить высокие стандарты и более тесный контроль исполнительных агентов. И наоборот, защищающие отсутствие ограничений ссылаются на право молодых юристов свободно выбирать профессию и выражают мнение, что рынок лучше регулирует социальные потребности, чем государственные власти.

### *Статус*

- Частная или публичная модель?

Институциональный и организационный статус судебных приставов отличается по странам. Как указано в типологии исполнительных систем, судебные приставы в основном могут работать как **публичные служащие**, связанные с судебной или исполнительной властью, или как члены **частной (свободной) профессии**. В этих пределах, вероятно, существует много посреднических решений. Тем не менее, в любой системе важно, чтобы судебные приставы имели хорошие условия работы и средства труда, необходимые для эффективного осуществления исполнительного процесса.

- Кто должен контролировать и наказывать судебных приставов?

Независимо от индивидуального статуса судебных приставов, их действия бесспорно должны проверяться и контролироваться. В исполнительном процессе могут произойти различные нарушения: нарушения прав и интересов кредиторов, должников, третьих сторон; или публики в целом. Неконтролируемое исполнение судебного решения может исказить его качество и нарушить принцип верховенства закона, если те же или аналогичные решения приводятся (или не приводятся) в исполнение по другим стандартам и другой практике. Могут возникать злоупотребления полномочиями, данными судебным приставам. Опасность коррупции также может быть значительной. По всем этим причинам, следует ввести эффективную систему контроля. Кто должен осуществлять такой контроль – **государственные, исполнительные или другие судебные или профессиональные организации**, или **смесь** всех их, зависит от конкретной системы. В любом случае, должно быть предусмотрено, чтобы как истцы (кредиторы), ответчики (должники), так и потерпевшие третьи стороны имели **адекватные возможности возражать против неправильных действий**, и чтобы органы, которым возложено контролировать процессом, **регулярно проверяли исполнительный процесс**, наказывая и предотвращая злоупотребления положением судебного пристава.

- Кто должен регулировать тарифы, гонорары и вознаграждение в исполнительном процессе?

Чтобы свести к минимуму риск неэффективности, работу низкого качества и коррупцию, исполнительные агенты должны получать **адекватное вознаграждение**. С другой стороны, общие **расходы на исполнительный процесс должны содержаться в разумных рамках**, и некоторые второстепенные расходы системы также должны уплачиваться. Одним из существенных вопросов относительно статуса судебных приставов является вопрос об их полномочиях по урегулированию тарифов, гонораров и вознаграждения в исполнительном

процессе. Возможности, естественно, различаются, колеблясь в пределах строгой установленной законом регламентации, административных указов, определения *ad-hoc* органом (судом, министерством) в процессе, собственного регламента организации судебного пристава и/или свободного соглашения между сторонами и исполнительными агентами. Независимо от системы, для эффективного исполнительного процесса важно, чтобы система включала адекватные стимулы и разумные и равномерно распределенные расходы.

#### *Подготовка*

- Какие начальные условия для вступления в профессию?

Тип и уровень образования, необходимого для будущих судебных приставов могут быть полной противоположностью. Некоторые системы требуют только **низкой степени** любого типа (напр., любое среднее образование). В других системах требуется **университетская степень**, но необязательно специальная. Системы, которые обращают большое внимание на образование судебных приставов, требуют от кандидатов **степени права**, и иногда, кроме такой степени или степеней, законченного **специального профессионального образования**, вместе с определенным периодом подготовки. Также возможно обязательное приобретение определенных степеней и/или сдача дополнительных **экзаменов по профессии** до получения разрешения на выполнение обязанностей судебного пристава.

- Обязательно ли продолжение обучения и подготовки?

После получения разрешения на осуществление исполнительного процесса, судебные приставы могут считать свое обучение и подготовку законченными. Однако, это часто не так. Законы могут меняться, и с ними практика и установленные процедуры исполнительного процесса. Новая среда может потребовать новых знаний. Поэтому всегда желательно **продолжить обучение и подготовку** даже после начала профессиональной деятельности. Однако, вероятно, существуют различные виды и программы продолжения обучения; их интенсивность, комплексность и сложность могут варьировать. Мы могли бы также различать между курсами **обязательными** и **добровольными**, а также между программами, которые оканчиваются оценкой и степенью успеха и теми, которые требуют только (активное) участие.

- Кто должен отвечать за программы обучения и подготовки?

Организация программ обучения и профессиональной подготовки может быть осуществлена при содействии различных органов и агентий. Это могут быть **суды, государственные министерства, профессиональные организации (“коллегии”), образовательные учреждения** (напр., юридические школы), **специальные профессиональные школы** и т.п.. В любом случае, хорошее образование и подготовка могут иметь огромное значение для общей эффективности исполнительного процесса.

#### **Заключения - исполнительные системы в контексте проблем, с которыми сталкиваются страны в переходном периоде**

Исполнение судебных решений и других вошедших в силу актов не происходит в социально-политическом вакууме. На него сильно воздействуют всякого рода проблемы, с которыми сталкивается юридическая система в любом данном обществе. Некоторые из них типичны для неустойчивых значительно меняющихся систем, как например, систем стран в переходном периоде. Эти проблемы могут рассматриваться в более узкой или в более широкой перспективе.

В узкой перспективе, следует отметить, что каждый тип юридического процесса в странах в переходном периоде может страдать от недостатка эффективности – не только исполнительный процесс, но также другие стадии юридического процесса (судебное разбирательство, административное судопроизводство, уголовное судопроизводство и т.п.). Типичные симптомы такой неэффективности – это загрузка делами и чрезмерная длительность любого судебного иска. Это создает атмосферу, которая также оказывает важное негативное влияние на исполнительный процесс.

Другие встречающиеся проблемы – это отсутствие юридической уверенности, прозрачности и предвидимости судебного процесса. Сопутствующие факты – это недостаток опыта и доверия в соответствующих институтах, а также внешняя интервенция и/или коррупция. Если все эти факторы ведут к плохому качеству судебных решений, желание обеспечивать быстрое исполнение таких решений может быть ослаблено.

Более специфичной для исполнительного процесса проблемой является чаще всего стратегическая проблема по достижению адекватного баланса между различными интересами (т.е. между интересами кредиторов и интересами должников). Тогда как она также зависит от лобби и других внешних политических факторов, следует подчеркнуть, что часто встречающаяся особенность – это преувеличение в любом направлении. Реформы в странах перехода часто можно охарактеризовать **методом маятника**, т.е., колебаниями между пределами, которые едва могут найти середину, сбалансированные и разумные решения. Это часто вызывается прагматической необходимостью быстрых действий, которая заканчивается отсутствием адекватного планирования. Поэтому результаты реформ часто весьма различаются от первоначальных ожиданий.

Более широкая перспектива социальных проблем, которые прямо или косвенно также делают исполнительную систему неэффективной и неправильной, помимо всего остального, включает в себя общую проблему социального порядка, то есть социального беспорядка, имеющего своим результатом отсутствие доверия к любым государственным учреждениям, в частности к судам и к общей системе правосудия. Если в многих областях государственные учреждения не могут найти адекватные ответы на набравшие социальные проблемы, то не было бы удивительным обнаружить, что также трудно найти адекватные ответы, например, на методы избежания реализации судебных решений. В пост-социалистических странах, это часто сопровождается идеей того, что все “публичное”, то есть, все что делается в пользу общества как такового плохое и злое, тогда как только реальное решение любой проблемы должно обнаруживаться в “частной” сфере. Такие неуловимые понятия (чрезмерной) приватизации также участвуют в неэффективности слабых публичных институтов, и могут способствовать случаю взятия правосудия в “частные” руки индивидумов (и деятельности неконтролируемых “частных” исполнительных банд или фирм). Даже в случае контролируемой и законной приватизации могут произойти некоторые недостатки и аномалии в обоих направлениях: либо государство осуществляет чрезмерно грубый и неподходящий контроль, либо доминирование “частных” интересов ведет к созданию “гильдий”, к развитию закрытых элитных обществ, действующих исключительно в своих собственных интересах, вне разумного публичного контроля.

Наконец, следует учесть, что значимая перемена случается только если она необходима и желательна. Тем не менее, так как любая перемена неизбежно также создает большие неудобства, она не всегда желанная всеми или даже большинством. Изменение неэффективной исполнительной системы в эффективную также имеет своих победителей и проигравших. Поэтому, перемены часто встречают сильное сопротивление, особенно его оказывают лица, теряющие свои привилегии, кто прежде считался неприкосновенным от

государственного воздействия. И только с искренним, настойчивым и сильным желанием изменить ситуацию можно достигнуть реального прогресса, и такое желание не всегда может присутствовать в любой данной стране в переходном периоде.

По всем этим причинам, транснациональный и международный подход может быть очень удачным для поддержки нынешних национальных усилий в области исполнительного процесса. Кроме анализа текущей ситуации и обмена мнениями и опытом с другими странами, можно сравнить хорошие результаты и сделанные ошибки. На основе такого исследования могут обсуждаться международные стандарты в области исполнения судебных решений, и могут быть определены стандарты (не)эффективности и соответствия примеров исполнительской практики. Такие общие критерии и объективная методология анализа ныне не существует, но Европейский суд по правам человека и другие органы уже начали предпринимать первые шаги в этом направлении. Пока несомненно ясно, что проблемы в области исполнения судебных решений должны приниматься чрезвычайно серьезно. Наши совместные усилия по исследованиям в этой области и обмену опытом скоро могут стать не только удачной возможностью встречать друзей и коллег, но также ясной и неизбежной необходимостью.