


ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

**ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО**

Т. БОЧАРОВ, К. ГУБА, А. КНОРРЕ

ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ



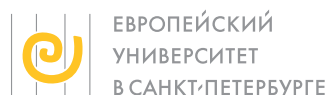
**ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ**

**ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО**

Т. БОЧАРОВ, К. ГУБА, А. КНОРРЕ

ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ



МОСКВА
ДЕКАБРЬ 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

5.....	Основные выводы (executive summary)
10.....	1. Организационное устройство ФССП и практика работы сотрудников
10.....	Структура ведомства: центральный аппарат и территориальные отделы
11.....	Профессиональный состав ведомства в цифрах
13.....	Принципы организации работы отдела
14.....	Траектория исполнительного документа
16.....	Жалобы и обращения граждан
18.....	2. Диагностика основных проблем ведомства и анализ причин их возникновения
18.....	Дисбаланс исполняемости: бюджетная логика vs. частные интересы
18.....	Входящий поток дел
21.....	Категории исполнительных производств и их траектории
27.....	Система ведомственных показателей
30.....	Влияние показателей на оплату труда: рейтинговая система
31.....	Нагрузка судебных приставов и способы ее распределения
33.....	Непрофильная активность и вал бумажной работы
39.....	Сбои во взаимодействии с банками и государственными органами
42.....	Кадровые проблемы и образовательный ценз
45.....	3. Рекомендации по повышению эффективности исполнения судебных решений
45.....	Вывод взыскания административных штрафов из компетенции ФССП
46.....	Централизованное получение информации о счетах должника
47.....	Изменение системы ведомственных показателей
48.....	Уход от бумажного документооборота и обеспечение доступа к базам данным
48.....	Подбор кадров
49.....	Введение службы частных судебных исполнителей
50.....	Взаимодействие с судебной системой

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

(EXECUTIVE SUMMARY)

Если обратиться к официальным отчетам Федеральной службы судебных приставов (ФССП) о своей работе, то в целом складывается благоприятная картина — большинство исполнительных документов оканчиваются фактическим взысканием. Однако обобщенные данные упускают серьезный дисбаланс эффективности исполнения решений в зависимости от категорий дел. Основные показатели ведомства достигаются за счет взысканий в пользу бюджета с физических лиц, в особенности по мелким административным штрафам за нарушения правил дорожного движения (доля оконченных фактическим исполнением — 55%). По исполнительным производствам, где стороны имеют частный интерес (коммерческие организации и обычные граждане), эффективность работы судебных приставов крайне низкая. Например, доля фактического исполнения по кредитной задолженности граждан составляет 10%, по возмещению ущерба от преступлений — 8%.

Анализ ведомственных статистических данных и экспертные интервью с представителями ведомства позволили выявить основные причины такой диспропорции:

- общая система ведомственных показателей стимулирует исполнение мелких административных штрафов с помощью электронных способов списания, поскольку именно такие исполнительные производства проще всего окончить фактическим исполнением;
- показатели по взысканиям в бюджет (исполнительский сбор, штрафы и т. д.) приводят к преимущественному удовлетворению государственного интереса в ущерб частному;
- рейтинговая система оценки и премирования не способствует повышению качества работы по отдельным категориям дел, поскольку баллы начисляют в целом на отдел;
- специализация приставов по видам производств и соответствующее

распределение нагрузки снижает эффективность работы пристава на конкретной территории;

- приставы перегружены непрофильной активностью и валом бумажной работы в ущерб основной сфере деятельности;
- сбои в межведомственном взаимодействии продуцируют повышение нагрузки приставов (реагирование на жалобы, запросы) и снижают результативность их действий;
- ведомство испытывает недостаток квалифицированных кадров, но введенное требование высшего юридического/экономического образования только усложняет ситуацию.

В отчете также предлагаются рекомендации по повышению эффективности исполнения судебных решений: 1) снижение входящего потока дела и нагрузки за счет вывода взысканий по административным штрафам из компетенции ФССП; 2) изменение приоритетов в ведомственных показателях в пользу валовых сумм взысканий; 3) снижение объема непрофильной работы пристава с помощью перехода к электронному архиву и электронному уведомлению сторон; 4) решение проблемы недостатка квалифицированных кадров введением централизованных курсов повышения квалификации, системы стажировки и должности помощника пристава вместо обязательного требования высшего юридического образования; 5) установление унифицированного формата обмена данными между ФССП и другими ведомствами, что снизит количество сбоев в межведомственном взаимодействии и связанных с этим жалоб; 6) создание системы частных судебных исполнителей для дел, в которых взыскателями являются граждане и негосударственные организации.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время система принудительного исполнения судебных решений признается одним из наиболее проблемных правовых институтов в России. Все чаще как в юридическом сообществе, так и в более широкой аудитории звучат голоса о том, что судебная система (в части гражданского и арбитражного судопроизводства) работает вхолостую, поскольку отсутствуют действенные механизмы реализации судебного решения. Организации и граждан, обратившихся с иском и прошедших через все судебные процедуры, в конечном итоге интересуется реальное восстановление нарушенного права, а не само судебное решение в их пользу. Принудительным исполнением решений в России занимается Федеральная служба судебных приставов, поэтому неудивительно, что основная критика направлена в адрес данной службы.

Однако в большинстве случаев подобная критика носит поверхностный характер, не идет дальше аргументов о плохих кадрах или коррупции, не затрагивает системные предпосылки низкой эффективности исполнения решений по тем или иным категориям дел. Для более взвешенного анализа существующих проблем необходим социологический подход, который с помощью количественных и качественных методов способен показать влияние ведомственных стимулов и статистических показателей на работу судебных приставов. Кроме того, критики склонны рассматривать исполнительное производство изолированно, без учета всех предшествующих стадий, на которых и могут возникать причины низкой исполняемости судебных актов.

Для анализа результативности службы и выработки рекомендаций по ее повышению коллективом Института проблем правоприменения при ЕУСПб было проведено количественное (анализ ведомственной статистики) и качественное (экспертные интервью с сотрудниками ведомства) социологическое исследование деятельности ФССП. Смешанная методология позволила дать адекватную интерпретацию статистическим данным, объяснить обнаруженные закономерности, а также установить роль статистических показателей в повседневной работе сотрудников. При работе с количественными данными использовалась агрегированная ведомственная статистическая отчетность¹.

¹ *Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов.* URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (режим доступа: свободный).

Качественные данные собирались методом полуструктурированного экспертного интервью с сотрудниками ведомства разного уровня и профиля: судебные приставы-исполнители, заместители начальника отдела, начальники отдела, специалисты регионального управления, начальники отделов исполнительных производств в управлениях, IT-специалисты, розыскники, дознаватели. Доступ к данным был обеспечен центральным управлением, однако перед интервью исследователи четко позиционировали себя в качестве независимых экспертов, предоставляя гарантии анонимности. В ходе исследования были охвачены пять регионов Северо-Западного федерального округа, где было взято в общей сложности 41 интервью. В итоге полученные данные позволили локализовать проблемы и показать, какие из них действительно обусловлены несовершенством работы ФССП, а за какие ответственны другие ведомства и организации.

Подготовленный Минюстом шесть лет назад проект Долгосрочной программы повышения эффективности исполнения судебных решений (2011–2020 гг.) выделяет в качестве основных проблем правовой нигилизм, коррупцию, недостаточный уровень информатизации, нехватку репрессивных мер воздействия на должника, отсутствие регуляции рынка коллекторских услуг². Хотя в целом программа не была принята, многие ее пункты тем или иным образом были воплощены. Так, появилось ограничение права управления транспортным средством в качестве меры воздействия, уровень информатизации ведомства сильно повысился, надзор за коллекторскими агентствами и ведение их реестра были переданы ФССП.

Однако все эти меры не сильно изменили ситуацию: исполняемость судебных решений по-прежнему находится на довольно низком уровне.

Поэтому в данном исследовании представлен принципиально иной подход. Социология организаций и эмпирический анализ правоприменения позволили взглянуть на проблемы ведомства под новым углом, сделав акцент на системе ведомственной отчетности и показателей, рейтинговых оценках, распределении нагрузки, кадровых проблемах, сбоях в межведомственном взаимодействии. Как показывают предыдущие исследования ИПП ЕУСПб, основные проблемы большинства правоприменительных ведомств связаны, прежде всего, с так называемой палочной системой, когда содержательная работа подменяется гонкой за показателями. В этом смысле ФССП не только мало отличается от других ведомств, но и превосходит их по количеству отчетных показателей и степени их влияния на практику рядовых сотрудников.

Одно из наиболее важных отличий ФССП от других правоприменительных ведомств связано не столько с содержанием и количеством показателей, сколько

² <http://docs.pravo.ru/document/view/10963602>

со способами их формирования. Специфика ФССП обусловлена довольно высоким уровнем информатизации, которого удалось достичь ведомству за относительно короткий промежуток времени. Основой для формирования отчетности является не отдельная статистическая карточка, куда вносится информация о деле (как, например, карточка уголовного дела Судебного департамента), а та первичная информация, которую генерирует судебный пристав, производя действия в рамках своих должностных обязанностей. Большинство процессуальных актов пристав-исполнитель совершает в автоматизированной информационной системе (далее — АИС) Федеральной службы судебных приставов, поэтому сбои и недостатки в ее работе прямым образом отражаются на продуктивности действий. В связи с этим одним из важных объектов исследования был процесс форсированной информатизации в ФССП, анализ накопленного положительного и отрицательного опыта по ее итогам и выдвижение предложений по ее дальнейшему развитию в рамках ведомства.

1.

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО ФССП И ПРАКТИКА РАБОТЫ СОТРУДНИКОВ

СТРУКТУРА ВЕДОМСТВА: ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЫ

Федеральная служба судебных приставов была сформирована в 1997 году и подотчетна Министерству юстиции РФ. До 1997 года судебные исполнители фактически состояли при судах и лишь в связи с принятием соответствующего федерального закона перестали относиться к судебной ветви власти. В состав центрального аппарата службы на настоящий момент входят 14 управлений и 3 специализированных отдела (в том числе по защите государственной тайны и по взаимодействию со СМИ). Разные управления и отделы возглавляются 4 заместителями и первым заместителем директора службы; каждый из заместителей руководит своим набором управлений и отделом. Максимальный штат всего центрального аппарата состоит из 640 человек³.

В дополнение к центральному управлению ФССП делится на территориальные единицы, которые действуют в рамках того или иного субъекта РФ (существует 83 территориальных управления ФССП — по каждому из субъектов, некоторые из них объединены). Каждое территориальное управление делится на аппарат и структурные подразделения, которые состоят из районных, межрайонных и специализированных отделов. Аппарат территориального управления состоит из примерно пятнадцати отделов. Структурные же подразделения территориальных отделов устроены следующим образом: районные отделы закреплены за муниципальными районами; межрайонные занимаются тем же, что и районные, но иногда специализируются на определенном виде деятельности (например, на

³ Все статистические данные взяты из официальной ведомственной статистики ФССП России и отражают состояние ведомства на конец 2016 года.

обеспечении установленного порядка деятельности судов); специализированные отделы состоят в первую очередь из отделов оперативного дежурства и из отделов по какому-то закрепленному виду деятельности. Специализированные отделы изредка могут быть одновременно и межрайонными, а районные в небольших городах могут называться городскими.

Всего в ФССП работает около 71 тысячи человек. Указ президента о максимальной численности сотрудников территориальных органов от 15 декабря 2016 года закрепляет цифру в 73 919 человек⁴, но фактическое количество сотрудников меньше штатного. По данным структурных подразделений отделов Управления ФССП по Санкт-Петербургу, которые в обязательном порядке выкладывают сведения о доходах и имуществе всех своих сотрудников (в отличие от других территориальных управлений), удалось восстановить численность сотрудников одного низового подразделения. В целом в районном отделе работает 40–50 человек, в специализированном или межрайонном — 25–30. Эти числа могут изменяться на уровне территориальных подразделений других регионов, скорее всего — в меньшую сторону.

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СОСТАВ ВЕДОМСТВА В ЦИФРАХ

В начале своего существования служба состояла исключительно из приставов-исполнителей. Сейчас существует три основных направления работы ФССП: ведение исполнительных производств, обеспечение порядка деятельности судов и дознание. В соответствии с классификацией должностей федеральной государственной гражданской службы, должности ФССП подразделяются на четыре категории: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Существует также деление на пять групп:

высшие — руководитель ФССП и его заместители;

главные — начальник управления центрального аппарата ФССП и его заместитель, помощник руководителя ФССП, руководитель территориального органа ФССП и его заместитель;

ведущие — руководители отделов в центральном аппарате, а также руководители и заместители отделов территориальных органов, старший судебный пристав;

старшие — судебные приставы, специалисты-эксперты и т. п.;

младшие должности гражданской службы (помощники приставов).

⁴ Указ Президента РФ от 15 декабря 2016 г. № 670 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088983&rdk=&backlink=1>. Этим указом численность ведомства была сокращена на 2 тысячи человек по сравнению с первоначальным значением от 2004 года.

Для того чтобы стать приставом нужно быть гражданином Российской Федерации старше 21 года, иметь среднее общее или среднее профессиональное образование (с 1 января 2018 года для судебных приставов-исполнителей обязательным становится высшее юридическое или экономическое образование, для старшего судебного пристава или его заместителя — высшее юридическое). Для занятия руководящих позиций нужен определенный стаж.

Рядовые судебные приставы-исполнители составляют примерно треть всего ведомства, и во всей стране их около 22 тысяч человек. Только каждый пятый пристав-исполнитель — мужчина, что говорит о высокой степени феминизации профессии. Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов (ОУПДС) — вторая по численности категория сотрудников ФССП, составляющая четверть всего ведомства, при этом лишь 7% приставов по ОУПДС являются женщинами.

Помимо приставов, рядовыми сотрудниками ведомства являются специалисты разных разрядов, специализаций (по дознанию, ведению депозитного счета, делопроизводству и т. д.) и уровней (старший, ведущий, главный, специалист-эксперт), которые вместе составляют примерно одну пятую часть ведомства. В зависимости от направления работы специалистов меняется их половой состав (например, специалисты по информационному обеспечению на 77% мужчины, а по ведению депозитарного счета — на 98% женщины), но в целом это также очень феминизированная должность — 79% специалистов общего профиля являются женщинами. На более высоких ступенях карьерной лестницы гендерный баланс выравнивается — начальники и заместители начальников отделов и управлений ФССП почти поровну состоят и из мужчин, и из женщин.

Таблица 1. Распределение сотрудников ФССП по должностям и полу

Должность	Количество сотрудников территориальных органов	Доля от всех сотрудников территориальных органов ФССП	Доля женщин
Старшие судебные приставы и их заместители (руководящий состав)	5 414	8%	48%
Судебные приставы-исполнители	22 685	32%	78%
Судебные приставы по ОУПДС	24 067	34%	7%
Все остальные (специалисты, обычные начальники и др.)	18 196	26%	79%
Всего	70 362	100%	51%

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ОТДЕЛА

Руководство несколько раз меняло принцип организации работы приставов. Первое время существования службы работа была организована по зональному принципу. За приставом закреплялась улица и все производства, которые возникали на этом участке. Сейчас более распространен принцип, когда отдельные группы приставов занимаются алиментами, кредитами, долгами физических лиц, исполнительными листами по решениям арбитражных судов, штрафами ГИБДД, налогами и т. п.⁵

Формально производства из разных категорий протекают одинаково. Приставы получают исполнительный документ, принимают решение о возбуждении производства или отказе, сторонам рассылается постановление о возбуждении производства. Если должник не оплачивает долг добровольно после пяти дней с момента уведомления, то пристав выносит постановление о взыскании исполнительского сбора (7% от суммы долга) и вправе применить комплекс мер принудительного воздействия. При всем сходстве формальных мер сама работа над производствами на практике будет различаться в зависимости от категории дела, которую ведет пристав.

Важно провести различие между производствами, по которым можно работать по базе АИС и документам, все время находясь на рабочем месте в офисе, и производствами, которые требуют взаимодействия с должниками и взыскателями, выхода на адрес или проведения рейдов. Описание обычного рабочего дня пристава показывает, что его работа будет различаться, если он занят преимущественно электронным исполнением и если он работает с реальными производствами (по выражению одного из опрошенных сотрудников — «где нужно подумать»). В первом случае у пристава сотни производств, для исполнения которых достаточно ряда типичных действий. Во втором случае производства реже заканчиваются фактическим исполнением, требуют больших усилий и даже изобретательности.

Хорошей иллюстрацией контраста двух типов производств являются дорожные штрафы и алименты. Фотофиксация нарушений ПДД в разы повысила объем работы отдела, изменив также структуру отдела. У пристава, который занимается штрафами, нередко находится на исполнении несколько тысяч производств. Исполнительные производства по административным штрафам ГИБДД — это сидячая работа с электронной базой и бумагами (возбуждение производства, запросы, постановления, закрытие), «работа секретаря», как оценил ее один из начальников территориальных отделов. Такая работа требует не опыта

⁵ Хотя центральным аппаратом ФССП в качестве обязательной специализации установлены только дела по алиментам и штрафам за преступления (а также рекомендовано выделять в отдельную категорию административные штрафы), на практике в районных отделах распространена более дробная специализация.

классического исполнения и встреч с должниками, а умелой работы с базой АИС. Штрафы удобны сразу двум ведомствам: по утверждению одного из информантов, «ГАИ делает свою статистику, мы делаем свою статистику».

В отделах работа по таким производствам зачастую организована так, что пристав может заниматься исключительно электронным списанием. Если появится необходимость классических мер, эти производства передаются другому приставу. Начальник выделяет из всей категории штрафов производства, где сумма штрафа больше 10 000 рублей и/или свыше десяти производств на одного должника. Эти дела передаются, как правило, другому приставу, который уже «ногами» (то есть посредством выездов на адрес и других принудительных мер) отработывает их. Даже если у должника нет средств и производства можно закрыть, все равно нужно произвести минимальные обязательные действия, которые фиксируются с помощью АИС. Фактическим исполнением заканчиваются до 80% таких производств. Это самый доступный способ обеспечить выполнение показателя по фактическому исполнению производств.

В свою очередь, пристав, работающий с алиментами, может иметь на исполнении 300-400 производств, которые, однако, находятся на личном контроле начальника отдела. Для алиментов деятельность в базе АИС далеко не исчерпывает всю работу по производствам. Ключевым становится регулярное общение с взыскателями и должниками, хотя общение не всегда помогает исполнению производств.

ТРАЕКТОРИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ДОКУМЕНТА

Исполнительные документы могут приходить по почте, или же их могут приносить взыскатели. Отдельные категории приходят в рамках электронного документооборота — из налоговой службы и ГИБДД. Первичную обработку документа производит делопроизводитель, когда вносит производство в базу АИС. Он указывает, кому именно из приставов будет направлено производство. Открыв базу, приставы видят, что к ним пришли новые исполнительные документы. Внесение данных, которые указаны в исполнительном документе, еще не означает возбуждение производства.

Решение по листу нужно принять в течение трех дней: либо отказать, либо возбудить исполнительное производство. Если документ составлен правильно, то возбуждается производство. Типичная причина для отказа — когда предъявляют исполнительный документ не в тот территориальный отдел, который должен заниматься данным делом. Часто это происходит из-за сбоя в электронном документообороте, когда пакеты с сотнями документов приходят на неверный адрес. Делопроизводитель обязан их принять, но уже пристав решает по существу,

при этом они не могут просто отправить документы назад. В этом случае нужно вынести постановление об отказе возбуждения производства, распечатать и отправить решение сторонам, указанным в документе. Сами приставы называют такую работу «работой на корзину».

При возбуждении производства первое, что необходимо сделать, — уведомить стороны производства: распечатать соответствующее постановление и по почте заказным письмом с уведомлением отправить должнику, взыскателю и органу, откуда пришел документ. Приставу должно прийти обратное уведомление: либо получил кто-то из родственников, либо сам должник, либо письмо вернулось, если должник не проживает по указанному адресу, или если истек срок хранения. Если письмо вернулось, считается, что должник уведомлен о долге. При возбуждении производства автоматически уходят запросы в ГИБДД и банки, их формирует сама АИС. Пристав не сразу списывает деньги со счета, у должника есть пять дней, чтобы оплатить долг добровольно.

Если должник получил письмо и никак не отреагировал, устанавливается исполнительский сбор — семь процентов от суммы, но не менее одной тысячи рублей с физических лиц. Постановление о взыскании исполнительского сбора также отправляется заказным письмом с уведомлением. Это штрафная санкция, которая взыскивается после оплаты основного долга. Если должник получил уведомление и никак не отреагировал, применяются принудительные меры — напр., блокируются его счета или накладывается арест на транспортные средства. При блокировке счета должнику обычно приходит смс-оповещение. Часто только в этот момент человек узнает о своем исполнительном производстве, так как уведомление по почте срабатывает далеко не всегда. Далее деньги взыскиваются на депозит ФССП и распределяются по взыскателям.

Если никакие действия пристава не возымели успеха, то предусмотрен акт о невозможности взыскания. Для окончания производства в связи с невозможностью взыскания пристав должен убедиться, что у должника ничего нет — результата не дали ни запросы, ни выход на адрес. Оригинал исполнительного листа возвращается взыскателю, и через полгода он имеет право его предъявить заново. Срок ожидания в полгода до повторного предъявления был введен недавно, а до этого взыскатели могли повторно предъявлять документы сразу. Соответственно, приставу нужно было снова отрабатывать производство. Взыскатели довольно часто подают документ повторно, хотя обстоятельства, связанные с взысканием и должником, могли вообще никак не поменяться. По словам приставов, такие повторные производства заканчиваются успехом очень редко.

В свой обычный рабочий день пристав занимается и старыми, и новыми производствами. В случае новых производств ему важно принять решение, не

превышая отведенный срок в три дня. По работе со старыми производствами важно в течение дня проверить фильтры в интерфейсе АИС — этого требуют в управлении. Фильтр — это программный инструмент, который позволяет видеть только определенные исполнительные производства, например, тех должников, у которых на счете достаточно средств для покрытия суммы долга. В течение дня важно отслеживать поступление денежных средств. Их нужно распределить в определенный срок — распечатать и отнести платежное распоряжение в отдел депозита, откуда они отправляются взыскателям. Как подчеркивается на совещаниях, «быстрее избавиться».

Часто можно встретить ситуацию, когда в отделе для работы с электронным списанием есть специальный сотрудник, который имеет доступ ко всем производствам в базе. Он не ведет каждое производство, а работает в базе с разными этапами производств других приставов. Если каждый пристав может что-то делать в базе только со своими исполнительными производствами, то такой сотрудник способен работать по производствам других приставов. Это делается для того, чтобы приставы могли отвлечься на другую работу: вызывать должников, выехать на адрес, общаться с взыскателями, отвечать на заявления.

На вопрос: «В чем заключается ваша работа?» — приставы сначала дежурно отвечают — исполнение требований исполнительных документов. Однако более подробный распрос и описание рабочих будней показывают, что им приходится делать многое, помимо непосредственных действий, направленных на исполнение. Сами приставы признаются, что на работу над исполнительным документом пристав-исполнитель тратит в лучшем случае два часа из восьми. Все остальное время уходит на второстепенные задачи, выполнения которых от них требуют, но которые не связаны напрямую с исполнительным документом. Они будут описаны далее.

ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН

В своих обоснованиях большой доли бумажной работы приставы чаще всего ссылаются на то, что необходимо иметь доказательства производства ими необходимых действий. Кажется, что пристав стремится так вести производство, чтобы учесть ситуацию недовольства своими действиями как со стороны взыскателя, так и со стороны должника. Встречается и такая «страховка», что приставы фотографируют выход на адрес и прикладывают фотографии к производству как доказательство своих действий, помимо самого акта о выходе на адрес должника. Действительно, жалобы и обращения граждан является важной составляющей работы пристава.

Жалобы пишут обе стороны производства. Если пристав взыскал долг, то, соответственно, должник будет недоволен. Если не взыскал, то жалобы будет писать взыскатель. С жалобами работает начальник отдела или его заместитель (и выше по порядку подчиненности). Жалоба требует ответа, пишется справка по производству, по итогу выносится постановление, можно ли удовлетворить жалобу. Если действия пристава обжалуются через суд, то запрашивается копия исполнительного производства — все, что было сделано, вплоть до того, оправлялось ли должнику письмо и есть ли доказательства, что он его получил.

Подготовка материалов в суд занимает время. Пристав должен поднять производство, написать свое обоснованное заключение, которое должно подкрепляться документами. Если жалоба в порядке подчиненности удовлетворяется, то чаще всего частично, когда признается, что в некоторых основаниях жалоба является обоснованной. Серьезнее, если жалоба подается в суд, особенно если ее признают удовлетворенной. Удовлетворенная жалоба влечет проведение служебной проверки в отношении судебного пристава-исполнителя и в отношении заместителя или начальника. Можно ожидать санкций в виде лишения премий.

2.

ДИАГНОСТИКА ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМ ВЕДОМСТВА И АНАЛИЗ ПРИЧИН ИХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

ДИСБАЛАНС ИСПОЛНЯЕМОСТИ: БЮДЖЕТНАЯ ЛОГИКА VS. ЧАСТНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

Входящий поток дел

Если посмотреть на то, как менялся вал оконченных исполнительных производств за последние 5 лет, мы заметим, что с 2012 года количество исполнительных производств выросло почти вдвое, при этом положительно — то есть фактическим исполнением — с годами оканчивается все меньше и меньше исполнительных производств. Напротив, отрицательные исходы, связанные обычно с невозможностью взыскания, занимают все большую долю в общем вале.

При этом сами исполнительные производства не равнозначны: они отличаются как по категориям, так и по суммам взыскания. Анализ того, как меняется сумма взысканного, показывает, что за последние 5 лет эффективность работы по исполнительным производствам снижается: доля фактически взысканных денег становится ниже, при этом общая сумма всех денег, подлежащих взысканию, растет (*рисунок 2*).

Всего за 2016 год сотрудники ФССП работали с 80 898 975 исполнительными производствами. Из них почти 27 млн исполнительных производств остались с прошлого года, а новых было возбуждено 54 миллиона.

Рисунок 1. Статистика количества оконченных исполнительных производств в ФССП России за последние 5 лет (показатели исчислены в номинальном выражении)

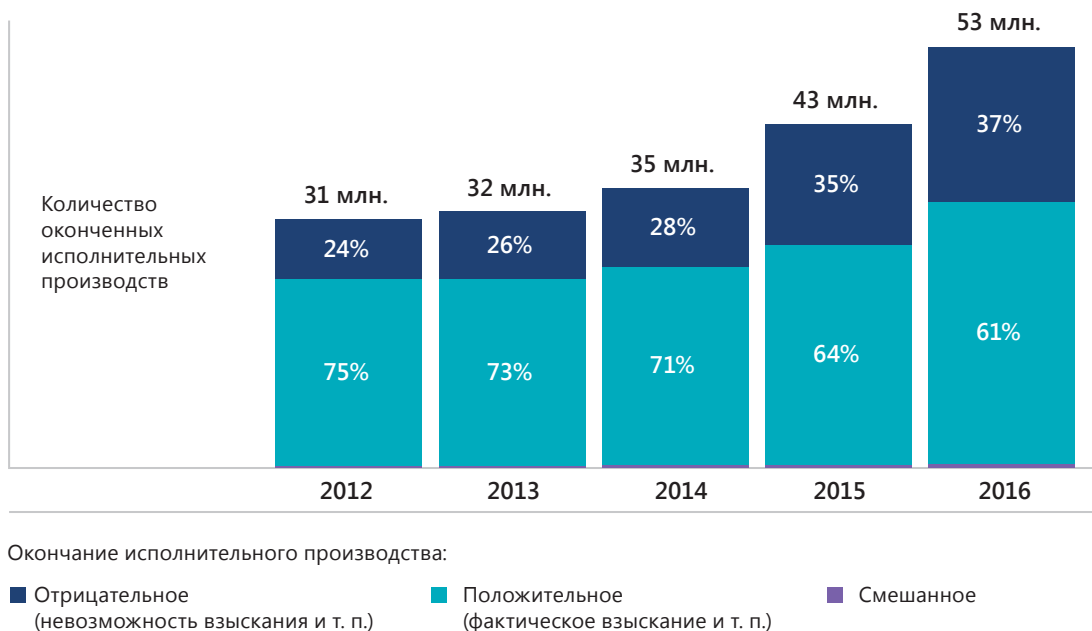


Рисунок 2. Статистика взысканий по исполнительным производствам за последние 5 лет. Все суммы рассчитаны по ценам 2012 года

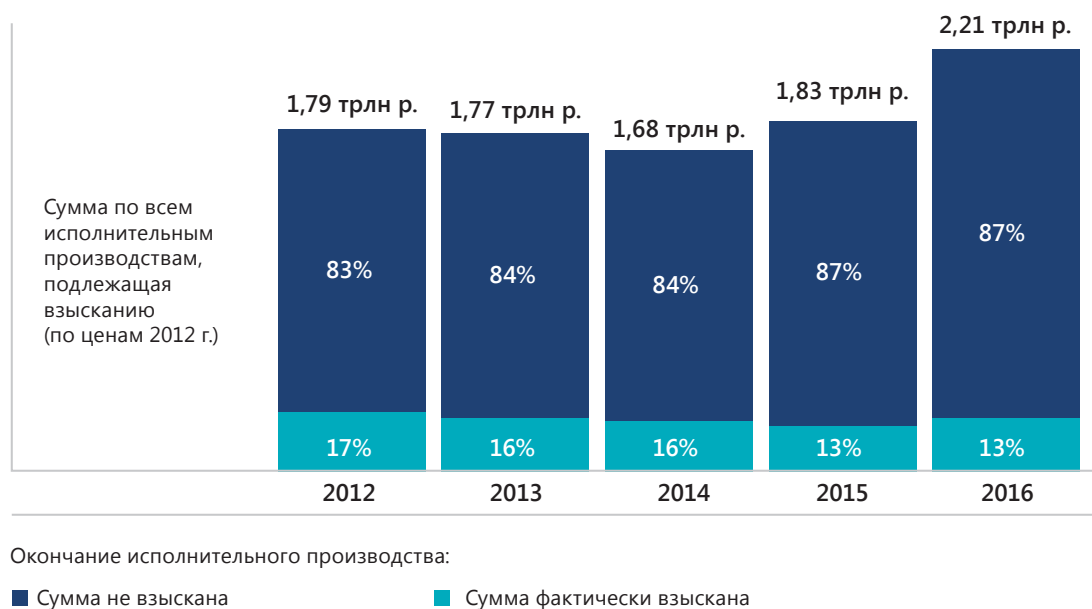
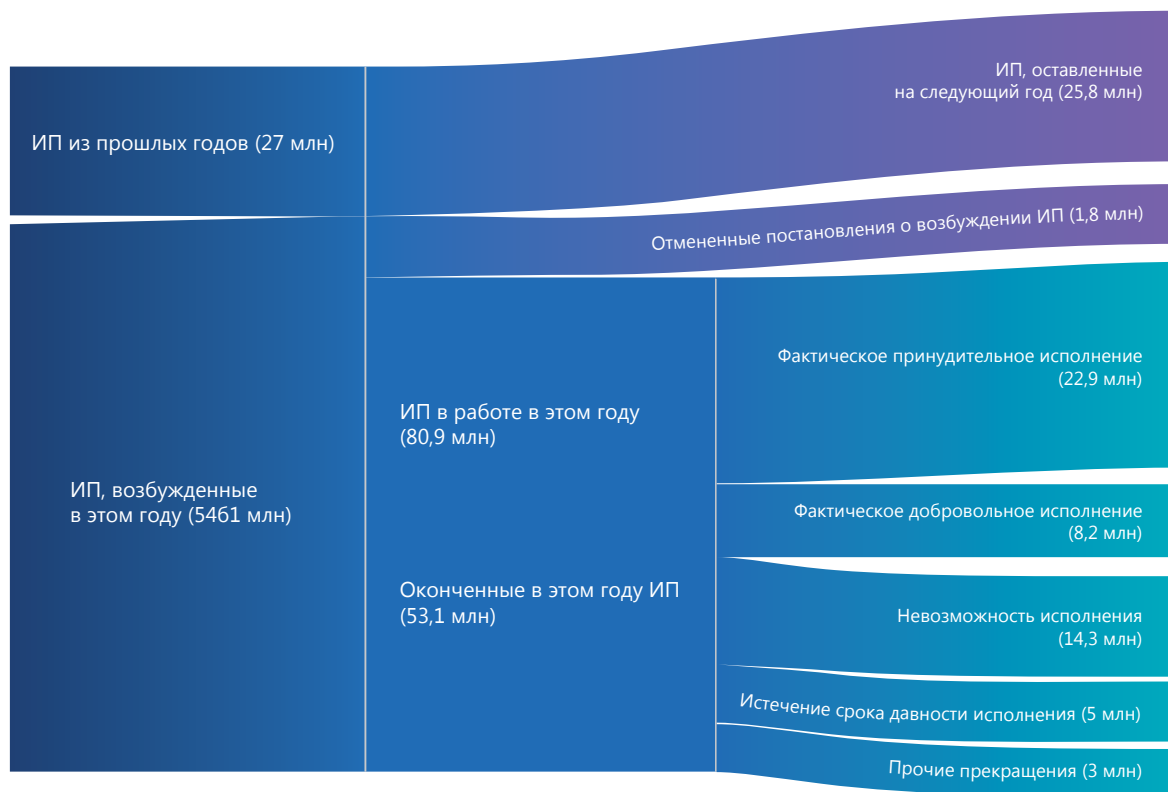


Рисунок 3. Диаграмма потоков исполнительных производств за 2016 год

Из 81 млн исполнительных производств, находящихся в работе, было отменено 1,8 миллионов, что оставляет почти 79 млн производств, с которыми работали судебные приставы. Каждое из этих производств пошло по одному из двух путей: либо оно было окончено по различным основаниям (таких 53 млн, то есть 67%), либо нет и перешло на следующий год (25 880 172 исполнительных производства).

Из 53 млн окончанных исполнительных производств меньше половины (22 млн, или 43%) были окончены принудительным фактическим исполнением, то есть взысканием всего, что было указано в исполнительном документе, при условии что должник не захотел платить сам. Второй по частоте причиной окончания является невозможность взыскания с возвратом исполнительного документа взыскателю (14млн, 27%). На третьем месте — фактическое исполнение посредством добровольной оплаты со стороны самих должников (8 млн, или 15%). Четвертый поток окончания исполнительных производств — это окончание в связи с истечением срока давности (5 млн, почти 10%). Оставшиеся 5% исполнительных производств оканчиваются по другим основаниям, таким как возврат исполнительного документа по требованию взыскателя, утрата возможности исполнения, направление исполнительного документа в ликвидационную комиссию, прекращение (в том числе судом и самим приставом-исполнителем) и направление копий в организации для удержания

периодических платежей. В целом за 2016 год было возбуждено примерно столько же исполнительных производств, сколько их было окончено в том же году.

В среднем на одного судебного пристава-исполнителя (которых, по приблизительным оценкам, около 23 тысяч во всем ведомстве) за год пришлось около 3 100 исполнительных производств. Учитывая производственный календарь и положенный отпуск, у приставов в 2016 году было примерно 225 рабочих дней, и плановая нагрузка на один рабочий день, таким образом, составляет примерно 13 исполнительных производств. По факту же за один рабочий день в среднем судебный пристав оканчивал около 9 исполнительных производств.

Категории исполнительных производств и их траектории

Деятельность как отдельных приставов, так и целых подразделений напрямую зависит от категорий исполнительных производств, с которыми они работают. Категории отличаются друг от друга трудоемкостью, требованиями исполнительного документа и, в частности, размером взыскания и скоростью окончания. Одними из самых простых и быстрых исполнительных производств являются административные штрафы ГИБДД, а самыми сложными — алиментные платежи, возврат кредитов и крупные денежные долги. Анализ даже агрегированной ведомственной статистики показывает, что исполнительные производства сильно отличаются друг от друга, но такая специфика быстро теряется, если считать все исполнительные производства одинаковыми в рамках подсчета общего количества фактически оконченных производств и размеров взысканных сумм.

Анализ отдельных — более узких — категорий исполнительных производств показывает, какие из них самые массовые. Больше половины составляют административные штрафы (в основном ГИБДД), за ними следуют производства по страховым взносам в Пенсионный фонд, взыскания по кредитам, налогам, жилищно-коммунальным услугам, алиментам, госпошлине и исполнительским сборам. Эти категории составляют более 90% всего вала исполнительных производств.

Если проанализировать те же категории, но уже в пересчете на суммы взысканий, получится совершенно другая картина, иллюстрирующая, почему нельзя оперировать исключительно количествами исполнительных производств для оценки эффективности ФССП.

Например, долги физических и юридических лиц кредитным организациям составляют всего 5% от всех исполнительных производств, но в пересчете на рубли на них приходится больше половины всех долгов, по которым идут исполнительные производства. За ними следуют взыскания в бюджет России, связанные с налоговыми платежами и страховыми взносами, а также алиментные платежи.

Рисунок 4. Распределение исполнительных производств по категориям



Рисунок 5. Распределение сумм взысканий по категориям исполнительных производств



Административные штрафы ГИБДД, составляющие половину всех исполнительных производств, в пересчете на деньги дают всего около 1% всех долгов, с которыми работают судебные приставы.

Разнообразие категорий исполнительных производств и огромная разница в скорости и трудоемкости их исполнения, а также в суммах долгов говорит о том, что для оценки эффективности работы ведомства некорректно использовать метрики, которые обобщают все исполнительные производства, однако именно так это и делается в службе. Одним из самых главных показателей эффективности работы ФССП до сих пор является доля фактически исполненных производств, которая на 2016 год составляла 41%⁶, но рассчитывается этот показатель на основании всех исполнительных производств в совокупности⁷.

Подобный анализ эффективности исполнения, основанный на отдельных категориях производств, показывает, что такой подход к ведомственной отчетности теряет огромное количество информации, а показатели смещаются за счет производств, которые оканчиваются быстрее других. В *таблице 2* ниже показано, как оканчиваются и взыскиваются отдельные категории.

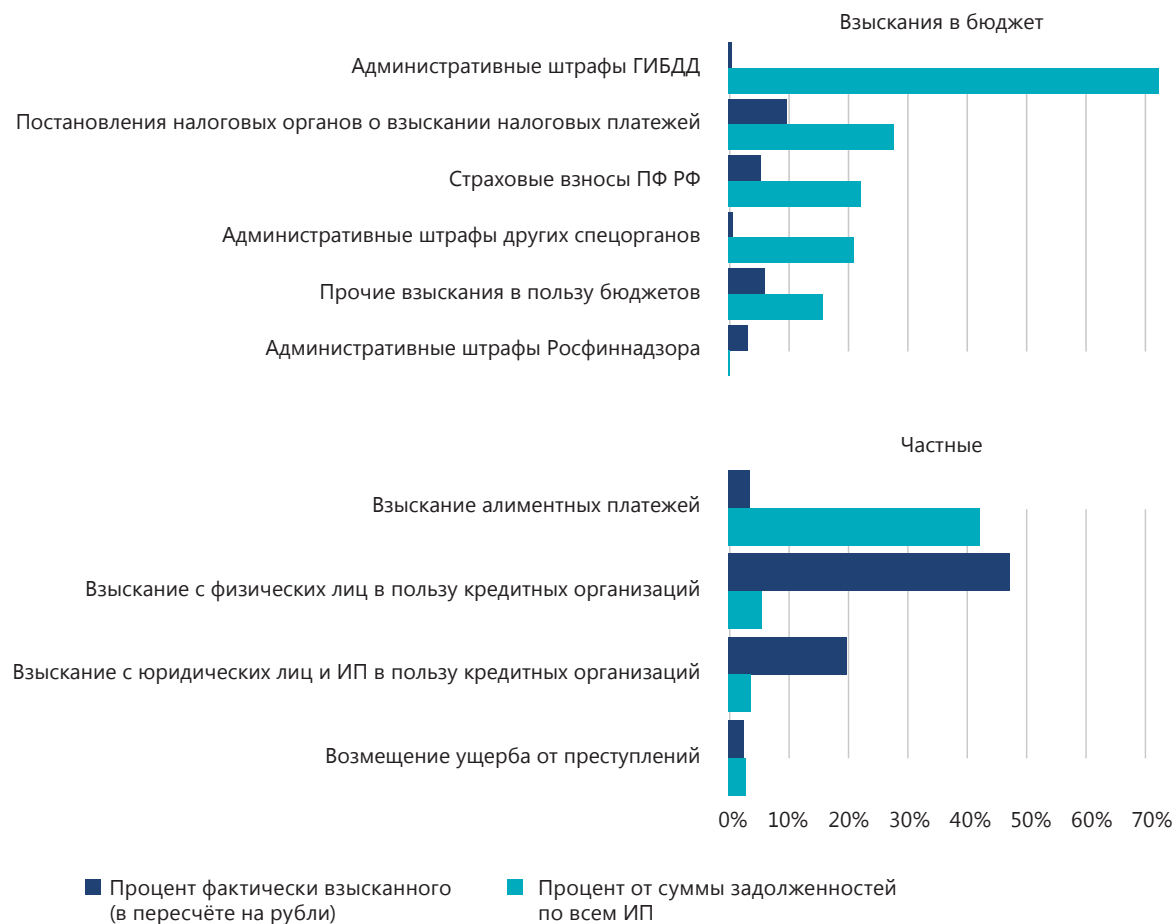
Прежде всего, фактически оканчиваются чаще всего штрафы ГИБДД, взыскание государственных пошлин и исполнительного сбора, а также долги по заработной плате. При этом в пересчете на рубли больше половины всех долгов взыскивается только по штрафам ГИБДД, уголовным судебным штрафам и задолженностям по заработной плате. По всем остальным категориям исполнительных производств не взыскивается больше половины всех задолженностей, причем по некоторым категориям взыскиваемость в пересчете на рубли составляет считанные проценты, как, например, по взысканиям по кредитам и возмещению ущерба от преступлений.

Для самой распространенной и лучше всего взыскиваемой категории исполнительных производств — штрафов ГИБДД — средняя сумма долга составляет всего около 1 тысячи рублей (как и для госпошлины), для долгов по заработной плате — 42 тысячи, для уголовных судебных штрафов — 14 тысяч. Если же переходить к категориям дел, где средняя сумма более крупная и взыскателем является не государство, то мы увидим, что ФССП довольно плохо умеет работать с ними.

⁶ Выполнение Федеральной службой судебных приставов основных показателей деятельности по итогам работы за 2016 год. Сайт ФССП России. URL: <http://fssprus.ru/2381773/>

⁷ Методика расчетов, используемых в системе оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов. Сайт ФССП России. URL: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/00npa2016/prikaz_fssp_432_20160726_201610271140.pdf

Рисунок 6. Сравнительный график по суммам взысканий по разным категориям дел



В таблице ниже представлено более дробное распределение по категориям. Два крайних правых столбца показывают, как сильно может отличаться средняя сумма долга и средняя сумма реально взысканных сумм. Например, в случае со штрафами Росфиннадзора фактически оканчивается 13% всех исполнительных производств, но в пересчете на рубли реально взыскиваются только тысячные доли процента от суммы штрафов.

Таблица 2. Распределение категорий исполнительных производств⁸

Категория ИП	Всего ИП на исполнении	Доля оконченных фактическим исполнением	Доля суммы взысканий, оконченных фактическим исполнением	Доля оконченных невозможностью взыскания	Средняя сумма взыскания на одно ИП, тыс. руб.	Средняя сумма фактически взысканного на одно ИП, тыс. руб.
Административные штрафы ГИБДД	31 483 876	77%	73%	7%	0,9	0,8
Госпошлина	4 680 310	62%	44%	35%	3	1,1
Административные штрафы других спецорганов	5 669 266	46%	21%	22%	6	3
Страховые взносы ПФ РФ	5 576 086	25%	22%	71%	47	31
Задолженность по жилищно-коммунальным услугам	4 006 584	49%	35%	42%	23	14
Взыскание с физических лиц в пользу кредитных организаций	4 865 598	24%	6%	65%	464	105
Постановления налоговых органов о взыскании налоговых платежей	3 171 369	36%	28%	61%	147	79
Судебные штрафы	3 552 332	51%	14%	15%	24	8
Судебные акты о взыскании налоговых платежей	2 852 863	53%	42%	45%	17	10
Исполсбор/исполдействия	1 519 505	70%	37%	26%	20	5

⁸ В таблицу не попало примерно 7 млн исполнительных производств из 80 млн, находившихся на исполнении за 2016 год. Пропущенные производства составляют треть всех сумм, подлежащих взысканию. Пропуски связаны с неполнотой ведомственной статистики, в которой суммирование всех отдельных категорий исполнительных производств не приводит к общему числу исполнительных производств в году.

Категория ИП	Всего ИП на исполнении	Доля оконченных фактическим исполнением	Доля суммы взысканий, оконченных фактическим исполнением	Доля оконченных невозможностью взыскания	Средняя сумма взыскания на одно ИП, тыс. руб.	Средняя сумма фактически взысканного на одно ИП, тыс. руб.
Прочие взыскания в пользу бюджетов	1 441 234	33%	16%	61%	205	43
Алиментные платежи	1 608 133	73%	43%	2%	110	27
Задолженности по заработной плате	593 139	82%	63%	4%	42	26
Уголовные штрафы по приговорам судов	146 972	77%	47%	н/д	266	38
Возмещение ущерба от преступлений	163 505	21%	3%	75%	780	71
Взыскание с юридических лиц и ИП в пользу кредитных организаций	93 405	12%	4%	63%	10 173	3 653
Административные штрафы Росфиннадзора	10 220	18%	<0,01%	46%	15 457	49
Взыскание расходов по совершению исполнительных действий	3 126	83%	7%	13%	68	5
Уголовные судебные штрафы	1 527	88%	90%	н/д	14	13
Постановления таможенных органов о взыскании таможенных платежей	2 255	9%	6%	63%	3 749	2 372
Судебные акты о взыскании таможенных платежей	3 055	18%	5%	77%	771	190

Система ведомственных показателей

В ведомстве работа сильно завязана на статистические показатели, среди которых есть три основных и большое количество дополнительных. Наиболее важным является показатель доли дел, оконченных фактическим взысканием (так называемая доля факта), поскольку именно он отражает основное предназначение службы — исполнение судебных решений или постановлений административных органов. Если посмотреть на реализацию этого показателя по категориям производств, она будет крайне неоднородной. Например, по штрафам ГИБДД будет приближаться к 80%, тогда по судебным решениям о взыскании задолженности по кредитным и иным договорам будет колебаться в районе 15-20%.

Другим значимым показателем является интенсивность — доля оконченных производств по отношению ко всем поступившим за отчетный период. Пристав при выполнении этого показателя заинтересован в окончании «висящих» производств, необязательно в их фактическом исполнении. В случае если он придет к выводу, что исчерпаны все возможности для взыскания задолженности и проведены все необходимые действия, он может окончить производство актом о невозможности взыскания. В декабре 2016 года внутри ведомства возникла инициатива убрать долю факта из числа основных показателей, сделав упор на интенсивность. Это было воспринято «на земле» как маленькая революция, поскольку все усилия приставов обычно направлены на достижение результата по показателю фактического исполнения.

Однако провести это решение в жизнь тогда не удалось, согласно предположениям некоторых информантов, потому что на уровне Министерства юстиции этот показатель уже был включен в госпрограмму «Юстиция» на 2017 год⁹. Наиболее вероятной причиной для попыток убрать показатель доли факта является его вклад в растущую нагрузку на сотрудников, поскольку именно он мотивирует продолжать производство в расчете что-то фактически взыскать.

Здесь надо упомянуть важную особенность исполнительных производств (которая отличает их, скажем, от уголовных дел) — они не имеют сроков окончания. Те 2 месяца, что упомянуты в федеральном законе «Об исполнительном производстве», не являются пресекательным сроком. Поэтому некоторые исполнительные производства могут вестись годами.

Третьим показателем является доля взысканного в результате реализации иму-

⁹ По состоянию на 2017 год показатель доли факта остается базовым, и его значение составляет 48,1%. См. Перечень показателей деятельности территориальных органов ФССП на 2017 год. URL: http://fssprus.ru/perechen_pokazatelej_dejatelnosti_territorialnykh_organov_federalnoj_sluzhby_sudebnykh_pris-tavov_na_2017_god/

щества от общей суммы взысканий. Этот показатель в итоге мотивирует пристава скорее на принудительные действия, нежели на попытки убедить должника погасить долг добровольно.

Необходимо отметить важное изменение в подсчете показателей, которое повлияло на практику работы судебных приставов. Раньше доля факта учитывалась от числа окончанных производств, сейчас фактическое исполнение считается от числа находящихся на исполнении в течение последних четырех-пяти лет. Соответственно, чем меньше остаток на начало года, тем выше на следующий год доля факта. Получается, основные показатели связаны: чем выше интенсивность, тем меньше остаток, и тем выше будет доля факта. Показатель по интенсивности ускорил работу по окончанию производства. Если раньше приставы могли затягивать дела, ожидая изменений в положении должника, то сейчас, проведя все обязательные действия, они заинтересованы окончить производство.

Отчетные показатели высчитываются по всем делам и отдельно для некоторых категорий дел. В первую очередь по «социально значимым» — алименты, предоставление жилья сиротам, инвалидам или иным льготным группам. К другой группе дел, стоящих на особом контроле руководства и показатели по которым ставятся в приоритет, относятся все взыскания в государственный бюджет: налоговые недоимки, исполнительские сборы, штрафы и т. д. По последней категории в большей степени учитывается уже валовый показатель по общей сумме взысканного, а не количество дел, окончанных фактическим исполнением. Если обратиться к статистике по исполнительным производствам, то мы увидим сильный дисбаланс в результативности действий судебных приставов.

Таблица 3. Различие исполнительных производств по категориям взыскателей и должников

Должник → Взыскатель	Исполнительные производства, возбужденные в 2016 году	Доля ИП, окончившихся принудительным исполнением («фактом»), от всех возбужденных в году	Доля ИП, окончившихся добровольным погашением, от всех возбужденных в году	Средний размер долга по всем возбужденным ИП в году, в рублях	Средний размер фактически взысканного за ИП в 2016 году
Физлица → государство	35 697 962	51%	14%	6 975	2 180
Физлица → юрлица	7 547 622	28%	13%	230 667	34 434
Юрлица → государство	5 509 463	15%	26%	125 617	49 963

Физлица → физлица	1 403 297	14%	10%	203 053	98 301
Юрлица → физлица	784 104	17%	59%	170 545	59 663
Юрлица → юрлица	383 088	13%	19%	4 127 384	926 793
Государство и органы муниципальной власти	88 632	17%	58%	125 883	55 875
Всего / в среднем	51 414 168	22%	28%	712 875	175 316

Перечисленные показатели в ведомстве рассчитываются ежемесячно, поквартально и за весь год. По уровню — на регион, территориальный отдел; также начальник отдела может ставить плановые показатели для группы, работающей по определенной категории дела, или для каждого отдельного судебного пристава-исполнителя.

Кроме того, есть множество мелких плановых показателей по произведенным процессуальным действиям: количество запретов на выезд за границу, наложенных арестов на имущество, административных штрафов и т. д.

«Опять же, палочная система, опять вернусь к этому. Сколько запретов выезда за границу сделала, сколько она проверок бухгалтерии сделала, т.е. вот это все. Сколько ты дала должнику направлений на биржу труда для дальнейшего трудоустройства, это все надо обязательно. Ты это все заполняешь. Обычно у меня всегда тетрабочка, куда я все — любой шаг — себе записываю, потому что потом — раз в неделю — я за это должна отчитаться»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — алименты).

Последствием палочной системы является неравномерное распределение нагрузки судебного пристава, когда пик активности по отдельным действиям приходится на отчетный период, т. е. ближе к этим датам пристав начинает массово и не всегда дифференцированно производить отчетные действия. В этом случае снижается активность по другим процессуальным действиям, в отношении которых плановые показатели не установлены или их выполнение не находится в приоритете с точки зрения управлений. Это в первую очередь категории дел, не связанные с пополнением государственного бюджета.

Влияние показателей на оплату труда: рейтинговая система

Фиксированный месячный оклад судебного пристава составляет сумму в районе 15-ти тысяч рублей. Кроме того, назначаются регулярные премии, размер которых сильно зависит от выполнения плановых показателей. Руководство само определяет, как будет распределена премия в отделе. Один из возможных способов — это вознаграждение той группы приставов (если отдел поделен на группы по категориям), которая лучше справилась с основными показателями. На отдел премия распределяется в зависимости от его рейтинга — ему определяются показатели, и если он выполняет их полностью, то и премия выплачивается полностью (внутри отдела за ее распределение уже отвечает начальник отдела).

«*Это потом отражается на премии квартальной и ежегодной, полугодовой, если отдел выполняет показатели, спланированные отделу, если он показатели превысил. Есть специальный рейтинг. Возьмем, допустим, субъекты Российской Федерации. Сорок отделов, два выполнили показатели — попали в первую группу. Возьмем, допустим, премиальные, сто миллионов, да? Сказали, что первая группа – это тридцать процентов; вот этим дали премию, всем сотрудникам расписали. Вторая группа — это кто выполнил процентов семьдесят показателей, и так далее»*

(заместитель начальника территориального отдела).

Отдел может выполнить показатели хуже, чем должен был, тогда сумма премии уменьшится. Предположим, в квартале отдел набрал 0,8 баллов из 1, соответственно, выплатили 80% оклада. В ведомстве принято выстраивать рейтинги отделов на основе этих показателей, по результатам чего распределяется премиальный фонд между отделами¹⁰. Проблема здесь заключается в том, что расчетные показатели не учитывают дифференциацию дел по сложности и исполняемости, хотя принимают во внимание общее количество исполнительных производств в отделе и штатную численность сотрудников в нем. Кроме выполнения плановых показателей, премия сотрудника зависит также и от количества поступающих жалоб по поводу его незаконных действий или бездействий.

В качестве способа решения проблемы низкой эффективности часто называется возврат порядка, существовавшего до 2006 года, когда пристав получал процент с исполнительского сбора. В интервью с судебными приставами период, когда действовал такой порядок, предстает в качестве наиболее благоприятного времени для поступления на работу в ведомство. При этом важно учитывать, что

¹⁰ Приказ ФССП России от 26.07.2016 № 432 «О показателях эффективности деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов на 2016 год». URL: http://fssprus.ru/files/fssp/db/files/00npa2016/prikaz_fssp_432_20160726_201610271140.pdf

практически невозможно (в силу описанной выше текучки кадров) встретить в отделе сотрудника, который действительно застал этот период, т. е. мы имеем дело в некотором роде с мифом о «золотом веке» службы.

Нагрузка судебных приставов и способы ее распределения

Судебные приставы-исполнители работают в условиях высокой нагрузки: в зависимости от специализации в текущем производстве одного пристава-исполнителя может одновременно находиться от 500 до 4 000 исполнительных производств. Наибольшее количество дел, как правило, в производстве у пристава, занимающегося штрафами ГИБДД, где весь процесс, начиная от поступления постановления о наложении штрафа и заканчивая списанием денежных средств с банковского счета, происходит в электронном виде. Все операции по таким делам проводятся не отдельно, а с целым массивом: пристав выделяет некую совокупность поступивших дел, подписывает их электронный подписью и отправляет весь пакет в тот или иной банк. Также высокая нагрузка в смысле количества дел у приставов по налоговым недоимкам и штрафам, а также по коммунальным платежам. Наименьшая нагрузка ложится на приставов, занимающихся алиментами или неимущественными требованиями: в их текущем производстве может находиться от 300 до 700 дел.

«Я скажу: алиментов не такое большое количество, как у девчонок [судебных приставов по другим категориям дел] там. Девчонки по две-три тысячи имеют на исполнении. А у нас-то — нет. У нас в среднем, грубо говоря, 700 производств вообще заведено»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — алименты).

Однако такие дела, несмотря на их относительно небольшое количество, требуют больше содержательной работы и отнимают значительный объем времени: прием граждан, выход на адрес должника, розыск должника и т. д. В связи с этим в практике некоторых отделов возникло базовое деление сотрудников на приставов «электронного» исполнения (такое исполнение не отменяет при этом заведение для каждого производства отдельной бумажной папки, а также последующих действий по сдаче бумажного дела в архив) и приставов «классического» исполнения. Если в первом случае вся работа пристава осуществляется в автоматизированной базе, то при втором типе есть взаимодействие с должниками, выход на адрес, розыск имущества и т. д. Если говорить о более дробной специализации, то наиболее распространенные категории — это алименты, ЖКХ, юридические лица, физические лица, кредиты, неимущественные требования. Как правило, внутри территориального подразделения формируются отделы из 3–5 человек под эти категории.

Хотя принцип специализации не введен в ведомстве нормативно (кроме алиментов и штрафов за преступления), на неформальном уровне он воспринят почти

повсеместно. Зональный принцип (когда каждый пристав имеет свой территориальный участок и ему поступают разнородные дела) практически перестал применяться. Считается, что специализация оптимизирует работу пристава, а также позволяет быстрее формировать отчетность по каждой категории дел, однако она порождает и проблемы — по одному и тому же должнику, имеющему разнородные долги, работают разные приставы, их действия бывают несогласованными и дублируют друг друга. Главное преимущество предметного принципа — это более легкий контроль со стороны руководства, которое устанавливает показатели для отдельных категорий производств. Если в отделе есть специальный человек или группа приставов, которые занимаются только этим характером производств, то им легче поставить цель (сколько производств нужно окончить, чтобы выполнить план), также легче собрать нужные данные для отчета.

Несмотря на определенные преимущества, когда, например, пристав работает эффективнее в силу однотипности производств, такой принцип имеет свои издержки. Один из неизбежных недостатков — это потеря универсальности. В случае зонального принципа пристав был знаком со всеми категориями производств. Несмотря на то что производства проходят через одни и те же стадии, они различаются в том, что делает пристав помимо оформления (к примеру, специалист по алиментам должен быть знаком с основами бухгалтерского дела). При предметном принципе приставы перестают быть взаимозаменяемыми. Для начальника отдела, где постоянно происходят сокращения или где люди не задерживаются надолго, это становится большой проблемой. Если при зональном принципе отдел сокращают, то нагрузку можно распределить между приставами.

В предметном принципе сложнее подключить человека к категории производств, со спецификой которых он никогда не был знаком. Некоторые приставы также считают, что именно зональный принцип организации работы позволяет эффективнее исполнять производства, так как пристав имеет возможность лучше узнать должников, может отследить ситуации, когда меняется их материальное положение. Он в своем роде становится участковым, который знает всех на своем участке. Очевидно, это преимущество особенно важно в контексте небольших территориальных отделов. Сейчас в большинстве отделов присутствует предметный принцип — для того чтобы действовал зональный, его нужно «продавить».

Большие проблемы с нагрузкой возникают в тех случаях, когда крупные взыскатели направляют массово и одновременно поток исполнительных документов на мелкие суммы («копеечные дела»). В первую очередь это относится к штрафам ГИБДД, постановления о наложении которых выносятся на основании данных средств видеофиксации. К другим подобным категориям можно отнести коммунальные задолженности по ЖКХ, которые взыскивают управляющие компании и поставщики электроэнергии, пенсионный фонд.

“ «Вот у нас, например, в среднем бывает в неделю по 100, по 150 производств, бывает, что по 30 — когда как. В основном наплыв таких документов идет под конец квартала, конец полугодия, конец года. Ну как-то Пенсионный фонд нам подарочек подкинул, конец года — 1 500 производств, представляете. Это все каждому отправь»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — юридические лица и исполнение решений арбитражных судов).

Если в мелких населенных пунктах руководители отделов могут неформально договориться с взыскателями по таким делам о более равномерном потоке исполнительных документов, то в более крупных территориальных единицах это уже проблематично, и нагрузка ложится на сотрудников неравномерно.

Несмотря на то что имеется график с фиксированным рабочим временем судебного пристава-исполнителя, на уровне внутренних директив принято положение о ненормированном рабочем дне. Это связано с тем, что судебный пристав для эффективного осуществления исполнительных действий должен совершать их во внеурочное время или в выходные дни, когда должника можно застать по адресу проживания. Но также это обусловлено еще и характером самой работы, которая завязана на плановые показатели, поэтому для их выполнения в авральные периоды пристав часто вынужден задерживаться вечером на работе или приходить на рабочее место в выходные дни.

НЕПРОФИЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ И ВАЛ БУМАЖНОЙ РАБОТЫ

Важно отметить, что существенную часть рабочего времени судебного пристава-исполнителя занимает не профильная активность (если профильной считать действия, направленные непосредственно на исполнение судебных решений), а дополнительные задачи.

“ «По сути, на непосредственную работу над исполнительным документом пристав-исполнитель из своего восьмичасового рабочего дня тратит в лучшем случае часа два. Вряд ли больше. Все остальное уходит на второстепенные задачи, которые тоже необходимо делать, но они никак не связаны с исполнительным документом»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — требования неимущественного характера).

Во-первых, к таким побочным действиям можно отнести работу приставов по реагированию на многочисленные жалобы и запросы участников исполнительного

производства, участие в судебных заседаниях по рассмотрению заявлений об оспаривании их действий/бездействий, подготовка материалов и справок для прокурорских проверок. Довольно часто запросы о ходе производства направляют в массовом порядке взыскатели-организации, не имеющие филиала или представительства в регионе и возможности ознакомиться с делом на приеме, таким образом, пытаясь дистанционно получить информацию о состоянии дела. При поступлении такого запроса пристав обязан подготовить подробную справку с отчетом обо всех действиях, совершенных им в ходе производства, что отнимает существенную часть рабочего времени. Эта проблема во многом обусловлена недостаточной информацией, представленной в пользовательском интерфейсе базы данных АИС: из нее взыскатель может узнать только о факте возбуждения исполнительного производства и контактные данные пристава, ведущего дело.

Если оспариваются в суде действия или бездействия судебного пристава, для него это означает дополнительную нагрузку по подготовке отзыва на заявление со своими возражениями, а также личную явку в судебные заседания с материалами дела. Поскольку в судах часто случаются многочасовые задержки, участие пристава в одном судебном заседании может привести к выпадению из графика до половины рабочего дня, т.е. времени, которое он мог потратить на профильную работу. Не меньше рабочего времени отнимает подготовка ответов на запросы прокуратуры — как по поступившим к ним жалобам, так и в рамках плановых и внеплановых проверок.

Во-вторых, к такой работе можно отнести распределение поступивших на депозит денежных средств взыскателям.

“ «Я одни распределяю, убираю — на завтра пришли еще деньги, у меня вот так вот эти коробки ходят, и я даже не встаю с места. Мне на обед порой даже некогда отойти. Потому что мне это надо все оформить, все распределения распечатать, платежки положить, отнести в бухгалтерию — деньги провели, ага, проверить, что они ушли»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — налоговая задолженность).

Хотя в каждом территориальном отделе ФССП есть соответствующие депозитные подразделения и бухгалтерия, они только осуществляют перечисление, а непосредственно распределение денежных средств и соответствующее документальное оформление ложатся на судебного пристава.

В-третьих, к сопутствующей, непрофильной активности относится большинство бумажной работы, которой, несмотря на все достижения информатизации, вынужден заниматься пристав-исполнитель. Посмотрим подробнее на ее долю в структуре его занятости. В первую очередь нужно

сказать, что в отделе есть канцелярия, которая принимает исполнительные документы и частично занимается корреспонденцией. Все почтовые отправления регистрируются в журнале исходящей корреспонденции, даже если речь идет о поручениях в другой отдел — как замечает один из информантов, «любая бумажка регистрируется». Журнал ведут в том числе сами приставы, хотя раньше это обычно находилось в ведении канцелярии.

Журнал нужен, чтобы следить за тем, что было отправлено. В случае жалобы можно доказать, что письмо было отправлено, так как важно правильно уведомить должника. В противном случае могут поступать жалобы, что информация не была предоставлена, тогда поднимается журнал, который служит доказательной базой. Все действия приставы должны фиксировать в бумажном варианте, поскольку должен быть подтверждающий документ, что были проведены определенные действия. Информация из электронной базы копируется в зональные книги. Туда же заносятся все исполнительные документы. Если с базой что-то произойдет (например, отключение электричества или перебои после очередного обновления), то информация останется.

В «Настольной книге пристава-исполнителя»¹¹ перечисляются материалы, которые исследуются при проведении проверок. На основе этого списка мы можем сделать вывод о значительном дублировании информации из базы на бумажный носитель. В издании перечислены следующие документы: журналы входящей и исходящей корреспонденции; журнал учета исполнительного производства; журнал учета материалов по взысканию сумм временных пособий на несовершеннолетних детей, выплаченных в период розыска их родителей; журнал учета штрафов, налагаемых приставами-исполнителями в стадии исполнения судебных актов; книга учета депозитных сумм подразделения судебных приставов; книга о выплате премиального вознаграждения судебным приставам-исполнителям; журнал регистрации жалоб и заявлений.

Как ни странно, присутствие бумажной работы лучше всего можно проиллюстрировать на производствах, которые исполняются через электронное списание. Существует несколько категорий производств, которые практически не требуют других трудовых затрат пристава, помимо работы в базе АИС. В основном электронное списание затрагивает штрафы ГИБДД, которые приходят в отдел тысячами.

В случае дорожных штрафов приходит документ в виде «выжимки» из постановления, где сообщается, кто является нарушителем, где он живет, указывается машина

¹¹ *Настольная книга судебного пристава-исполнителя: Учебно-практическое пособие.* / Под. ред. В.А. Гуреева. Статут, 2011.

и сумма штрафа. Документ приходит в электронном виде с электронной подписью. Далее автоматически, когда документ попадает в базу АИС, рассылаются запросы в банки. Если обнаруживается счет должника — это означает совпадение имени и года рождения, и если должник не выплачивает штраф после уведомления, — то банк списывает сумму штрафа. Приставу остается поставить галочку, что исполнительное производство окончено. Деньги приходят на депозитный счет ведомства, которые затем нужно перечислить на счет ГИБДД, указанный в постановлении. На этом производство можно закрыть. При закрытии исполнительного производства пристав отменяет свои предшествующие постановления. Новое постановление об отмене направляется в банк, где оно обрабатывается, и уже банк снимает запрет, после чего счетом можно пользоваться.

Казалось бы, в таком случае отдел обладает практически бесконечной пропускной способностью по обработке производств по электронному списанию. Однако нужно учесть два обстоятельства. Первое связано с процедурой возбуждения производства, когда нужно уведомить должника и взыскателя. Пристав должен распечатать, подписать постановление о возбуждении, сходить и поставить печать, подписать конверт, написать обратное уведомление, причем в трех экземплярах — в орган, выдавший исполнительный документ, взыскателю и должнику. По отзывам пристава, уведомить стороны занимает 20-25 минут рабочего времени, с учетом того что обязательно нужно принять решение в трехдневный срок.

Второе обстоятельство появляется, когда производство оканчивается, — в этот момент оно перестает быть электронным, так как его нужно списать в архив в бумажном виде.

“ «В неприятный день мы стараемся сделать много бумажной работы, да. Вот сегодня я сдала архив — у нас, например, в первые дни месяца всегда сдача архива. С первого по десятое, как стоит в графике, мы должны сдать, то есть все оконченные [производства] мы должны оформить надлежащим образом и сдать в архив»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — юридические лица).

В архив списываются даже те дела, которые приходят по электронному документообороту (ГИБДД и налоговая). Для производств по электронному списанию для архива распечатать нужно около 3-5 листов, хотя до этого момента все производство существует в электронном виде. Все производства, оконченные в текущем месяце, должны быть оформлены в виде бумажной папки и сданы в архив. В папке все документы должны быть разложены по порядку, необходима опись того, что есть в деле. По штрафу, например, в папке будет всего четыре листа, но в других делах гораздо больше. Раньше по делопроизводству были помощники, которые помогали со списанием дела в архив, но их сократили, и эта работа легла на приставов.

Оформление в архив надлежащим образом выглядит следующим образом: подготавливается постановление об окончании производства, постановление о распределении средств, опись, клеится бирка, подшивается и сдается в архив. Начальник должен проверить и подписать производство, прежде чем сдать его в архив. Это важно сделать до определенного числа каждого месяца, после чего тысячи производств по штрафам превращаются в тысячи тоненьких папок. По словам одного из информантов, в один из месяцев его отдел так закрыл около девяти тысяч дел («Мы работали по-стахановски», «Мы здесь жили»).

На начальников ложатся обязанности, связанные с проверкой документов и подписью большого количества документов. Соответственно, в месяц начальник должен проверить тысячи производств, поэтому на подписи уходят все возникающие паузы в его работе. Причем если документы в производстве присутствуют, но не утверждены начальником (постановление о взыскании исполнительского сбора, постановление о распределении денежных средств и т. д.), то это считается нарушением и может быть выявлено в ходе прокурорской проверки¹². Существуют плановые проверки бумажного архива. Под архив выделено отдельное помещение и отдельный человек. Производства хранятся пять лет, штрафы до 5 000 рублей — год. Ведется архивная книга на бумажном носителе о том, что уничтожено и что внесено в архив.

Бумажная работа также заключается в документообороте с управлением. Ежедневно приходят десятки различных запросов — представить отчет, справку, ответ по конкретному производству. Курирует этот документооборот начальник отдела, однако многое перекладывается на приставов. Раньше в отделе была выделена специальная ставка аналитика, но сейчас ее сократили, хотя от отдела по-прежнему требуется регулярная аналитика — помимо обычных регулярных отчетов, управление часто присылает запросы на цифры, то есть потребность в аналитике осталась. Теперь в отделах зачастую пристав совмещает профильные обязанности с подготовкой отчетов.

Особенно много бумажной работы при наложении ареста, когда происходит реализация имущества. Это длительная процедура: нужно выйти на адрес, составить акт описи-ареста, обязательно с присутствием понятых, с передачей на ответственное хранение либо самому должнику, либо лицу, с которым заключено соглашение. Через десять дней, если должник не оспаривает акт описи-ареста, необходимо сформировать заявку на оценку арестованного имущества, направить ее в управление, заявку должны согласовать. Необходимо также вынести постановление о привлечении специалиста-оценщика, которое также должно быть согласовано в управлении. Проходят торги; если они не состоялись, то снижается цена; если нет желающих — то имущество,

¹² Там же.

предлагается взыскателю. Реализация имущества требует пакет документов, где находится не менее десяти различных документов. По времени это не меньше полугода.

Благодаря уровню автоматизации, объем бумажной работы, конечно, снизился. С другой стороны, благодаря той же автоматизации увеличилось и количество дел, а так как бумажное сопровождение производства не исчезло полностью, то сами приставы говорят о том, что они в основном занимаются бумажной работой. Мы видим, что часть автоматизированной работы все равно дублируется в бумажном виде.

В-четвертых, к непрофильной активности — с определенными оговорками — можно отнести прием граждан в тех случаях, когда это не взятие объяснений с должника или обсуждение каких-то содержательных вопросов, а простое информирование о ходе исполнительного производства и ознакомление участника с материалами дела. Данная работа опять-таки вызвана недостаточной полнотой информации, представленной в пользовательском интерфейсе базы исполнительных производств. В базе информация о произведенных действиях и процессуальных решениях не отражается, в связи с чем участник производства вынужден идти на прием и получать информацию от пристава уже на месте, тратя свое и его рабочее время¹³.

В заключение нужно кратко затронуть вопрос нормативов рабочей нагрузки приставов. Существующие нормативы слабо соответствуют реалиям работы, если брать трудозатраты на отдельные процессуальные действия. Согласно нормативам Минтруда и Минюста¹⁴, принятым еще в период действия первого Федерального закона об исполнительном производстве¹⁵, нагрузка судебного пристава составляла до 22,2 производств в месяц. Реальная нагрузка на тот момент была, конечно, выше, но не так существенно (как вспоминают те, кто работает в службе с самого начала ее основания, — у опытного пристава было 30-35 дел в текущем производстве, не больше). Сейчас, как отмечалось выше, количество дел в текущем производстве часто измеряется даже не сотнями, а тысячами.

Таким образом, увеличивающийся с каждым годом поток поступающих исполнительных документов с учетом сокращения штатной численности судебных приставов приводит к высокой нагрузке на них, что негативно сказывается

¹³ В определенной степени решению данной проблемы могло бы способствовать создание личного кабинета участника исполнительного производства с доступом через Портал госуслуг или с помощью квалифицированной цифровой подписи (наподобие системы «Мой арбитр» арбитражных судов). Законопроект об этом в настоящее время разрабатывается Министерством юстиции и ФССП.

¹⁴ Постановление Минтруда РФ № 60, Минюста РФ № 1 от 15.08.2002 «Об утверждении Норм нагрузки судебных приставов».

¹⁵ Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 21.07.1997 № 119-ФЗ.

на качестве ведения каждого отдельного дела и приводит к распространению «конвейерного» подхода в работе.

СБОИ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С БАНКАМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Другие государственные органы выступают по отношению к ФССП преимущественно в двух качествах: в роли взыскателя (напр., ФНС по взысканию недоимок, ГИБДД по штрафам и т. д.) или источника информации об имуществе (напр., Росреестр о наличии недвижимости, та же ГИБДД — о наличии транспортных средств и т. д.). Со всеми этими ведомствами взаимодействие осуществляется по электронным каналам связи, что не всегда происходит бесперебойно. Наиболее часто поступают жалобы граждан по поводу штрафов ГИБДД, когда штраф уже оплачен напрямую, но пристав не имеет этой информации и списывает денежные средства с банковского счета повторно.

«Человек также проплатил, а ГИБДД присылает нам, что они не оплачены. Человек приходит и возмущается: „Проплатил“. Пятое-десятое: „Вы должны отслеживать“. Мы ничего не должны, то есть у нас нет связи. По идее, мы все — все федеральные службы — [должны] обладать единой базой. У нас нет единой базы. Вот это плохо»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — юридические лица).

Во многом это связано с разными моделями работы информационных отделов, разными протоколами и кодами электронного документооборота, пропускной способностью каналов связи. То же самое относится к запретам регистрационных действий с транспортными средствами, когда пристав электронно направляет снятие или наложение такого запрета, а система в ГИБДД его не считывает. Проблема могла бы исчезнуть благодаря введению унифицированных форм документооборота и передачи данных, но все попытки добиться этого пока не увенчались успехом. Сейчас в небольших населенных пунктах данный вопрос может решаться разовыми свертками по телефону по инициативе сотрудников двух ведомств, но какого-то постоянного канала получения такой информации нет.

Другой проблемой является несогласованность федерального и субъектового уровня коммуникации: часто, для того чтобы региональному управлению получить данные от госоргана того же регионального уровня, запрос направляется в федеральную базу. Это потеря времени, а часто — и самого запроса. Чуть лучше обстоят дело по взаимодействию с частными банками — там соглашения об обмене информацией могут заключаться на уровне региона. Но в целом у региональных УФССП не так много возможностей выстраивать свои каналы, минуя центр. Хотя в отдель-

ных случаях проблемой, наоборот, является отсутствие доступа к федеральному уровню информации. Это затруднение наблюдается на примере взаимодействия между УФССП и Росреестром, когда последний предоставляет информацию о недвижимом имуществе должника только из региональной базы данных. Между тем приставу нужна информация также и федерального уровня, поскольку в случае обнаружения недвижимости в соседнем регионе он вполне может направить поручение в местное управление об аресте данного имущества.

Во взаимодействии с банками основная проблема состоит в том, что банк не дифференцирует источник средств и часто списывает деньги со счетов, в отношении которых законом установлены ограничения: например, запрет обращать взыскание на материнский капитал, взыскивать более 50% средств из заработной платы и т. д.¹⁶ Происходит данный сбой, потому что электронная система в банках обрабатывает поступающие запросы в массовом порядке, автоматически. С этим же связана и еще одна часто возникающая проблема, когда вместо списания определенной суммы со счета должника банк блокирует весь счет целиком.

В результате подобных сбоев во взаимодействии с банками и государственными органами возникают следующие негативные последствия:

- а) происходит задержка в исполнении самого процессуального действия (наложение ареста, запрет регистрационных действий, списание денег со счета и т. д.);
- б) побочным следствием является то, что приставам приходится иметь дело с большим количеством недовольных должников, которые оплатили долг, но из-за рассогласования работы с ведомствами запреты продолжают действовать еще долгое время.

“ «Потому что люди, бывает, месяцами бегают, потом в суд обращаются также: что незаконно был наложен арест — а почему арест не снят. Мы показываем: мы всё сняли. Так в суде со мной часто — я все в суде показал. У нас электронный обмен данными идет — соглашение есть электронное в ГИБДД: мы электронно направили — наложили арест, электронно сняли. А он в итоге не снят. И в суд, опять же, ходит пристав или я хожу: там очередь такая от работы!»

(начальник территориального отдела)

¹⁶ В определенной степени данную проблему могло бы решить введение «специального социального счета» с исполнительским иммунитетом, т.е. с невозможностью обращения взыскания на поступающие на них социальные выплаты. На момент написания отчета законопроекты об этом внесены в Государственную Думу и находятся на стадии рассмотрения.

Должники используют разные возможности для подачи жалобы (в порядке подчиненности, в прокуратуру, суд), а отработка каждой жалобы — это дополнительное (как правило, значительное) рабочее время пристава.

Приведем примеры наиболее типичных сбоев. Человек получает квитанцию из налоговой инспекции, забыл заплатить, издан судебный приказ. Должник, получив письмо от пристава, идет оплачивать долг напрямую к взыскателю, но пристав об этом не знает и списывает деньги со счета должника, в итоге имеет место двойное взыскание. Если должник успеет обратиться до того, как с депозита службы судебных приставов уйдут деньги, то они довольно быстро вернутся к нему. Однако если деньги успеют уйти в налоговую службу, то вернуть их становится проблематично. По задолженности в Пенсионный фонд из-за сбоев в межведомственном взаимодействии возникают схожие проблемы.

Другая типичная ситуация — это снятие средств со счета, с которого по закону нельзя снимать деньги. Приставы видят только счета, без конкретизации их характера — кредитный, детское пособие, пенсионный: банк присылает лишь номер. Потом должник приносит документ, подтверждающий: либо это пенсия, либо заработная плата, либо пособие. Далее должник может написать жалобу и представить доказательства, что с этого счета нельзя было снимать средства. Нужно, чтобы человек уже сам со справкой пришел к приставам, чтобы вернуть деньги. В некоторых отделах также постоянно случаются сбои с банками, когда они не видят постановлений об отмене запрета со счета. Несмотря на то что человек оплатил долг, он не может пользоваться счетом. Запрет может висеть месяцами даже после того, как был оплачен долг, — или забыли снять запрет, или система дала сбой. Как результат приставы вынуждены иметь дело с большим количеством жалоб и обращений.

Похожая ситуация с имуществом должника — транспортным средством. Когда у должника имеется в собственности транспортные средства, пристав выносит постановление о запрете на совершение регистрационных действий в отношении ТС и направляет в ГИБДД в электронном виде. После оплаты пристав отменяет запрет, но по базе ГИБДД он часто не проходит и в электронном виде не снимается. В связи с этим приходится снимать запрет вручную, что зачастую требует продолжительного времени. Отсюда появляются жалобы, обращения и заявления, пристав их должен отрабатывать, хотя в принципе он сделал свою работу правильно. В итоге должники приходят в приемные дни, тратится время пристава — он проверяет производство, распечатывает постановление о снятии запрета. Если речь идет об обращении гражданина, то пристав рассматривает его в течение тридцати дней. Сам ответ занимает две строчки, но нужно проверить производство и заявление, подготовить правильно оформленный ответ. По примерным подсчетам, на один самый простой запрос уходит не менее двадцати минут. Если готовится ответ на жалобу, а не просто на запрос информации, то это может занять, по оценкам опрошенных сотрудников, час и более.

КАДРОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНЗ

Среди существующих проблем ФССП недостаток квалифицированных кадров означают в качестве одной их наиболее острых как внешние эксперты, так и сами сотрудники ведомства. Во многих случаях выбор в пользу работы судебным приставом-исполнителем является для кандидата случайным или компромиссным вариантом, происходит по остаточному принципу, когда не удается найти более привлекательную и высокооплачиваемую позицию.

«В 2012 году я закончила учиться, начала устраиваться, пробоваться в разные структуры. Наверное, для начала я пошла в органы полиции, но в связи с тем, что в нашем отделе здесь мест не было, я в N [крупный город] устраивалась, но из-за удаленности не пошла туда. Увидела объявление, что здесь требуются сотрудники»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — алименты).

В первую очередь это касается старших возрастных групп, которым в силу этого потолка трудно найти другую работу, либо, наоборот, молодых выпускников вузов, не имеющих опыта работы. В итоге мотивацией последних при выборе в пользу профессии судебного пристава часто становится стремление получить стаж и опыт, перейдя в дальнейшем в коммерческие структуры (бывших приставов охотно берут банки в отделы взыскания задолженности). Процесс поступления на службу в настоящее время предусматривает обязательное прохождение конкурса, и в целом формальные требования на входе ужесточились по сравнению с предыдущими периодами. Однако нельзя сказать, что наблюдается большой поток претендентов на работу судебным приставом-исполнителем, равно как и на технические должности, требующие высокой квалификации, например, программистов.

Одним из главных негативных последствий этой ситуации является то, что сотрудники ведомства рассматривают данную работу как временную, из чего следует большая текучка кадров.

«Человек десять, наверное, нас устроилось: там были и помощники, и приставы, — и мы как-то в один день устроились. Из последней партии, кто пришел, осталась я одна, остальные все поувольнялись — кто-то не выдержал, кто-то нашел другую работу»

(судебный пристав-исполнитель, специализация — юридические лица).

Объясняется такая ротация низким размером заработной платы пристава при высокой нагрузке и недостаточном престиже службы по сравнению с другими правоприменительными органами. Феминизация профессии также указывает на

низкий престиж (даже на руководящих должностях чаще встречаются женщины, что скорее связано с низкой привлекательностью позиции, чем с преодолением «стеклянного потолка»). Как правило, с невысокой зарплатой и бумажной работой больше готовы мириться женщины, а не мужчины, что видно на примере других профессий со сходными условиями труда: например, сотрудников аппарата судов, где преимущественно женский кадровый состав.

Одним из способов повышения престижа работы пристава стало введенное недавно обязательное требование высшего экономического и юридического образования для пристава-исполнителя. Однако вступление в силу этих новаций было заморожено до 1 января 2018 года, поскольку имеется явный недостаток желающих поступить в службу и при этом отвечающих образовательному критерию.

«Потому что у меня на протяжении двух лет недоукомплектованность. Вот, как поставили условия — высшее экономическое, высшее юридическое для судебных приставов-исполнителей. В городе N1 [где находится отдел] с этим очень сложно. Потому что вся молодежь, имеющая высшее образование, работает в N2 [крупный город]. И здесь, соответственно, уже остается контингент, который имеет среднее образование. А к нам не берут»

(начальник территориального отдела).

Тем не менее в большинстве подразделений ФССП начали заблаговременно готовиться к вступлению закона в силу и стараться принимать на работу кандидатов с высшим юридическим/экономическим образованием. Некоторые работающие приставы без этого образования начали заранее поступать на заочные отделения, но в свете запрета Министерством образования заочного обучения по данным специальностям данная возможность в будущем будет утрачена.

При этом сама необходимость подобного фильтра вызывает вопросы, поскольку в основном судебный пристав работает с одним нормативным актом — Федеральным законом «Об исполнительном производстве», — сталкиваясь с другими областями права, скорее, эпизодически. Кроме того, сейчас большая часть процессуальных действий, которые должен осуществлять пристав, автоматизирована и производится с помощью заполнения электронных форм. Представляется, что судебный пристав-исполнитель (не руководящего звена) способен качественно выполнять свои обязанности, не обладая высшим юридическим образованием¹⁷.

¹⁷ Косвенно это подтверждает ситуация с 4 138 судебными приставами-исполнителями, которые не обладают дипломом о высшем юридическом/экономическом образовании и не имеют шансов получить его к 1 января 2018 года. Тем не менее самим ведомством данные сотрудники оцениваются как вполне профессиональные кадры, в связи с чем ФССП инициировала законопроект о сохранении за этими сотрудниками их рабочих мест и без соответствующего диплома. Данный законопроект был одобрен Правительством РФ на заседании 26 октября 2017 года.

В качестве основного аргумента в пользу необходимости юридического образования чаще всего называется работа по жалобам граждан и юристов организаций, которая предполагает участие в судебных процессах, а следовательно, и высокий уровень юридической грамотности. Однако эту функцию с успехом могло бы решать правовое подразделение, состоящее из нескольких штатных юристов. В настоящее время на уровне региональных управлений правовые отделы действуют, но их роль в работе по жалобам невелика, в лучшем случае она сводится к консультациям и даче отдельных разъяснений. Как правило, готовится к судебному процессу и участвует в нем непосредственно судебный пристав-исполнитель, что отнимает существенную часть рабочего времени.

Конечно, для профильной работы судебным приставом-исполнителем определенный набор юридических навыков и знаний необходим, но это должно быть практическое и узкоспециальное краткосрочное образование — скажем, шестимесячные курсы введения в профессию. Требование университетского юридического образования закрывает доступ к профессии многим потенциальным кандидатам и обусловит недобор кадров. Побочным следствием будет являться то, что, с учетом низкой зарплаты, основная мотивация может сводиться к получению юридического стажа, без особой заинтересованности в своем деле.

Расчет на то, что введение обязательного требования юридического образования повысит престиж профессии, не вполне оправдан. Мы имеем в настоящий момент пример секретарей судебных заседаний и помощников судей, на социальный престиж профессии которых требование высшего юридического образования никак не повлияло (единственное исключение здесь арбитражные суды, где бывшие сотрудники аппарата относительно востребованы на рынке труда).

3.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

ВЫВОД ВЗЫСКАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ИЗ КОМПЕТЕНЦИИ ФССП

В случае принятия данной меры сотрудник административного органа будет напрямую направлять электронное постановление о наложении штрафа в банк по истечении срока на добровольную оплату (напр., для штрафов ГИБДД — 60-дневного срока, предусмотренного КоАП). Также гражданин сохраняет возможность обжалования постановления о наложении штрафа в установленный срок (для тех же штрафов ГИБДД он составляет 10 дней). При этом постановление о наложении штрафа будет направляться в службу судебных приставов для принудительного исполнения лишь при отсутствии денежных средств в размере штрафа на счете должника.

Сейчас документооборот по таким делам происходит полностью в электронной форме, а служба судебных приставов выполняет, по сути, функцию передаточного звена между административными органами и банками, при этом проделывая колоссальный объем технической работы. Предлагаемая мера будет способствовать существенному снижению нагрузки и переориентации на более содержательные задачи. Следует отметить, что схожий принцип сейчас успешно работает по обычным исполнительным листам — взыскатель может самостоятельно предъявить лист в банк, в котором, по его информации, открыт счет должника, и лишь при отсутствии средств на счете, направить приставам.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится законопроект Министерства юстиции РФ о направлении исполнительного документа

о взыскании административных штрафов напрямую работодателю, минуя службу судебных приставов¹⁸. Данный законопроект заслуживает поддержки, но его необходимо дополнить описанной выше мерой, установив следующую последовательность: вначале лист направляется электронно в банковские организации, лишь при отсутствии средств на счетах — по известному месту работы должника. Данную последовательность имеет смысл установить, поскольку во втором случае для должника наступают негативные последствия в виде раскрытия информации о наличии задолженности работодателю, тогда как электронное списание средств с банковского счета подобных издержек не влечет.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О СЧЕТАХ ДОЛЖНИКА

Для сокращения издержек, связанных с документооборотом, необходимо перейти от веерной рассылки запросов во все банки к централизованному получению информации об открытых счетах должника. С 1 июля 2014 года действует новая редакция ст. 86 НК РФ (Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ), согласно которой банки обязаны предоставлять в ФНС сведения об открытых счетах не только юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и физических лиц. Таким образом, административному органу, в случае передачи в его компетенцию взыскание штрафов, не потребуется рассылать запросы во все банковские организации — на основании полученной справки ФНС постановление о взыскании штрафа будет направляться непосредственно в тот банк, в котором был открыт счет должника (после 2014 года).

Дополнительным способом решения проблемы могло бы стать возложение обязанности информирования об открытых счетах на самого должника. Это означает введение на законодательном уровне института декларирования счетов и имущества должника, с установлением административной ответственности за отказ от предоставления данной информации либо за предоставление заведомо недостоверной информации. В настоящее время данный институт успешно действует в ряде европейских юрисдикций (Германия, Дания, Греция, Италия, Испания), способствуя более быстрому и эффективному взысканию задолженности. В российском случае сходное правило с недавних пор действует в делах о банкротстве физических лиц, когда гражданин-заявитель обязан продекларировать свое имущественное положение и предоставить сведения об открытых счетах, заполнив и подписав формы установленного образца. Подача недостоверной информации является основанием для отказа в освобождении гражданина-банкрота от долгов.

¹⁸ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон „Об исполнительном производстве“», <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=49948>

ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ВЕДОМСТВЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Следует скорректировать ведомственные оценочные показатели с тем, чтобы они учитывали эффективность исполнения. В первую очередь ввести в качестве одного из приоритетов для оценки работы судебных приставов-исполнителей по отдельным категориям дел (взыскания по имущественным требованиям в пользу граждан и частных организаций) суммы взысканий, а не только количество фактических исполнений. Соответствующим образом необходимо перестроить систему рейтинговой оценки территориальных отделов, повысив балльное значение показателей по суммам.

Данная мера будет эффективно работать только при условии полной отмены системы аналогичных показателей прошлого года (АППГ) как критерия оценки результатов работы судебных приставов за текущий год. В противном случае АППГ по валовым суммам будут негативно влиять на мотивацию сотрудников по взысканию крупных сумм задолженности, поскольку в следующем отчетном периоде будет установлен более высокий прогнозный показатель.

При этом разработанные вместо АППГ критерии оценки, преимущественно содержательные, должны учитывать экономическую ситуацию в регионе, категории дел, находящиеся на исполнении в отделе, их сложность, кадровую численность и т. д. В настоящее время данные факторы иногда принимаются во внимание руководством при оценке работы тех или иных подразделений, однако целесообразно закрепить гибкие критерии в ведомственных инструкциях и регламентах. Риск того, что в одном регионе показатели по суммам будут достигнуты сравнительно легко за счет одного крупного, но платежеспособного должника, может быть снят за счет введения понижающего коэффициента. В таком случае взыскание подразделением суммы с одного крупного должника и взыскание в другом подразделении аналогичной суммы с нескольких должников должны иметь разное балльное значение при выстраивании рейтинга, поскольку отличаются объемом и сложность проделанной работы.

Другим способом снизить негативное влияние АППГ на работу сотрудников могло бы стать регулярное изменение показателей, влияющих на место в рейтинге территориальных отделов в тот или иной отчетный период (сходную рекомендацию ИПП ЕУСПб предлагал для решения палочной системы и в антимонопольном ведомстве¹⁹).

¹⁹ Панеях Э. Л., Новиков В. В. Излишне подозрительное ведомство: последствия «палочной» системы для работы Федеральной антимонопольной службы. СПб, 2014. URL: http://www.enforce.spb.ru/images/anal-it_zapiski/Web_IRL_2014_02_PolicyMemo_EllaPaneyakh_Novikov_FAS_bur_expansion.pdf

УХОД ОТ БУМАЖНОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К БАЗАМ ДАННЫМ

Необходимо снизить объем бумажной работы, которая до сих пор занимает существенную часть времени пристава. Взамен почтовых уведомлений ввести электронные способы коммуникации — через личный кабинет в АИС или через Портал госуслуг, а также полностью перейти на электронный архив. Ввести обязательную позицию аналитика в отделах, чтобы функция подготовки отчетов не ложилась на замначальника или судебных приставов-исполнителей. Предусмотреть должность штатного юриста в территориальных отделах, ответственного за участие в судебных заседаниях и подготовку возражений по жалобам участников производства.

Также можно снизить нагрузку пристава по приему участников производства и подготовке справок и ответов на запросы за счет более информативного интерфейса базы исполнительных производств, доступного онлайн. В пользовательской версии должны быть представлены если не сами процессуальные документы, то по крайней мере перечень действий, произведенных судебным приставом. База должников должна быть единой для всех регионов страны, а не отдельной для каждого субъекта РФ, как сейчас. Необходимо создать веб-интерфейс и мобильные приложения с личным кабинетом должника и взыскателя с возможностью взаимодействия с приставом через веб-сервис.

Кроме того, следует оптимизировать работу с другими государственными ведомствами: ввести унифицированный формат обмена информацией, обеспечить судебному приставу непосредственный доступ на основании квалифицированной электронной подписи к общей базе с информацией об имуществе должника. В тех случаях, когда эффективнее выстраивать взаимодействие на региональном уровне, предоставить управлениям субъектов такие полномочия.

ПОДБОР КАДРОВ

Целесообразно отказаться от требования обязательного юридического/экономического образования, при этом оставив требование высшего образования. Необходимо также ввести систему краткосрочных вводных курсов и обязательную стажировку, в ходе которых кандидат получает необходимый для работы объем юридических знаний. Следует ввести должность помощника пристава, который возьмет на себя техническую работу.

Если обратиться к опыту европейских стран, то во многих из них для доступа к профессии предусмотрено обязательное прохождение курсов профессиональной

подготовки, включающих как практическую, так и теоретическую составляющую²⁰. Возможно, приемлемым вариантом для России могло бы стать создание централизованного учреждения, осуществляющего такую профессиональную подготовку, наподобие французской Национальной школы судопроизводства (École nationale de procédure), готовящей судебных исполнителей с 1960 года.

ВВЕДЕНИЕ СЛУЖБЫ ЧАСТНЫХ СУДЕБНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Следует рассмотреть возможность введения института частных судебных исполнителей как более эффективного способа для взыскания в пользу частных лиц (граждан и негосударственных организаций). Исполнение решений в пользу государства, а также взыскание алиментов, целесообразно оставить в ведении ФССП. Подобная смешанная модель была успешно внедрена в Казахстане в 2010 году. Там частные судебные исполнители составляют саморегулируемую профессиональную ассоциацию со своим этическим кодексом, системой лицензирования и аттестации. Работают они на коммерческих началах, предлагая свои услуги за определенный процент от суммы долга (согласно местному закону об исполнительном производстве, от 3 до 25% в зависимости от категории дел). Надзорные функции осуществляет Министерство юстиции.

Как показывает анализ Европейской комиссии по эффективности правосудия, движение к смешанной или исключительно частной модели взыскания задолженности — заметный тренд в европейских юрисдикциях начиная с 2006 года. Так, по состоянию на 2012 год, в 15 государствах была принята частная модель, в 17 — смешанная модель и лишь в 15 — исключительно государственная модель исполнения судебных решений²¹. Помимо того что частная система создает здоровую конкурентную среду и предлагает больше стимулов для результативной работы пристава, она существенно сокращает государственные расходы на исполнительное производство, поскольку весь процесс финансируется самими должниками. Более того, такая система исполнения способна приносить значительный доход в бюджет за счет налогообложения частных организаций судебных приставов.

²⁰ См. Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия «Гид по хорошим практикам исполнения судебных решений» (Good practice guide on enforcement of judicial decisions). 10–11 декабря 2015 года. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CEPEJ\(2015\)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CEPEJ(2015)10&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

²¹ См. Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия «Судебные системы Европы — издание 2014 г. (данные 2012 г.): эффективность и качество системы правосудия». 2014 год. URL: http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_ru.pdf

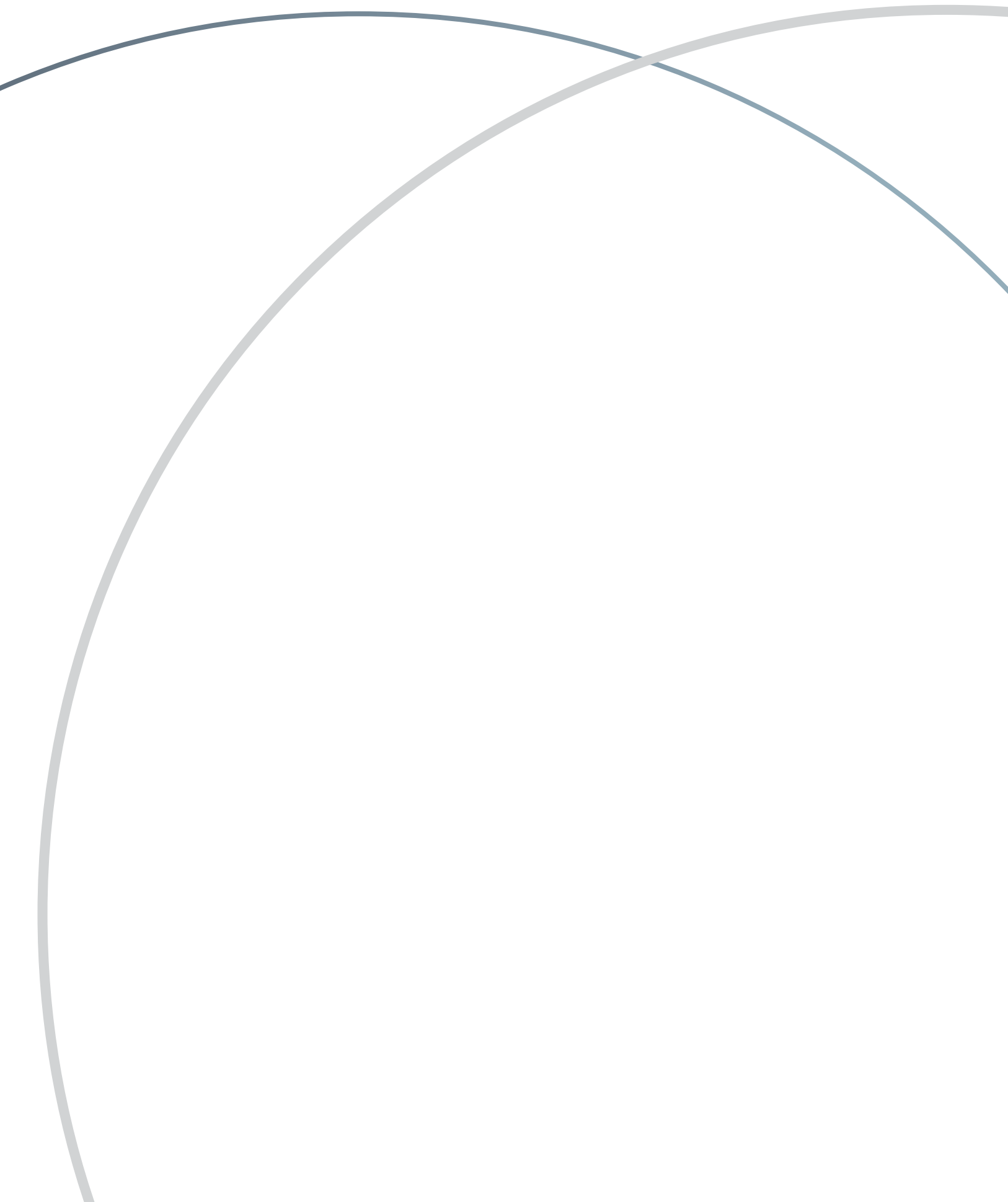
В случае сохранения исключительно государственной системы исполнения решений, целесообразно по крайней мере ввести элементы материального стимулирования сотрудников за счет взысканных сумм, для чего предполагается получение приставом процента с исполнительского сбора при фактическом взыскании. Однако важно, чтобы исполнительский сбор взыскивался в последнюю очередь, только после взыскания всей суммы задолженности, что будет стимулировать пристава добиваться полного исполнения судебного решения.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С СУДЕБНОЙ СИСТЕМОЙ

Нормативное регулирование и судебная практика по обеспечительным мерам нуждается в таких изменениях, которые бы создавали препятствия для недобросовестных действий должников по выводу активов до принятия судебного решения. В настоящее время, по экспертным оценкам юридического сообщества, суды крайне неохотно применяют обеспечительные меры. Также целесообразно ввести в гражданский процесс институт предварительных обеспечительных мер для всех категорий дел (пока это действует только для исков о защите авторских и смежных прав) — по аналогии с арбитражным процессом (ст. 99 АПК). Данная мера способствовала бы соблюдению законных интересов кредиторов.

Необходимо реализовать на практике систему электронных исполнительных листов (предусмотрена ст. 428 ГПК РФ и ст. 319 АПК РФ) не только экспериментально в отдельных московских судах, но и в остальных регионах Российской Федерации на постоянной основе. Данная мера позволит существенно ускорить исполнительное производство, сократит нагрузку как судов, так и самой ФССП по регистрации и обработке входящей/исходящей корреспонденции. При этом уже на стадии формирования электронного исполнительного листа целесообразно вносить максимально возможное количество реквизитов с информацией о должнике: ИНН, СНИЛС, место работы, имеющиеся банковские счета и т. д., — для автоматизации последующего сбора данных об имуществе и доходах. Сейчас, несмотря на наличие общей законодательной базы для перехода к судебным актам в электронной форме (в том числе и на стадии исполнения судебного решения)²², отсутствует необходимая IT-инфраструктура и не урегулировано множество процедурных вопросов по реализации этих мер.

²² *Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти».*





ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**