

СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

В ноябре 2000 года исполнилось три года со дня создания в составе Минюста России службы судебных приставов.

Процесс ее формирования начался после вступления в силу федеральных законов «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». Эти два закона были приняты 21 июля 1997 г.

Существовавший во время советской власти институт судебных исполнителей был малоэффективен; реальное исполнение судебных решений не превышало 30%. В результате нарушались права и интересы граждан, юридических лиц и государства, снижался престиж суда. В процесс исполнительного производства стал проникать криминал. Мириться с подобной ситуацией было нельзя.

Принятие федеральных законов и воссоздание службы судебных приставов, уже существовавших ранее в России, можно рассматривать как веление времени.

Федеральный закон «О судебных приставах» возложил на службу функции обеспечения установленного порядка деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

В зависимости от исполняемых обязанностей различаются судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов (ОУПДС), и судебные приставы-исполнители, исполняющие судебные акты и акты других органов.

Сегодня службу судебных приставов Минюста России возглавляет заместитель Министра юстиции Российской Федерации – главный судебный пристав Российской Федерации.

В ее составе – департамент судебных приставов центрального аппарата, службы судебных приставов территориальных органов юстиции, районные, межрайонные подразделения судебных приставов, состоящие из судебных приставов по ОУПДС и судебных приставов-исполнителей.

Формирование службы судебных приставов к трехлетней годовщине со дня ее создания в основном завершено. С точки зрения истории этот срок небольшой, но за эти годы сделано так много, что можно подвести некоторые итоги. В стране насчитывается 2440 подразделений судебных приставов, в которых на 1 октября 2000 г. трудились 23 289 человек.

Судебные приставы страны выполняют колоссальные объемы работы. В 1998 году ими возбуждено 17,2 млн. исполнительных производств, в 1999 году – 18,5 млн., в первом полугодии 2000 года – почти 12 млн. В отдельных регионах среднемесячная нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя составляет до 700 и более исполнительных производств (для сравнения: установленная Минтрудом России норма – всего 5–6 производств в месяц).

С накоплением опыта, увеличением интенсификации труда, а также за счет перераспределения имеющейся штатной численности судебных приставов в 1999 году удалось достичь более высокого уровня исполнения решений и постановлений. Из 18,5 млн. исполнительных производств окончено 15 млн., причем по 60% исполнение осуществлено в полном объеме (в 1997 году этот показатель составлял 43%).

В 1999 году каждый судебный пристав осуществил взыскание в среднем на сумму около 5 млн. руб. (замечу, что годовые затраты на содержание одного из них едва превышают 32 тыс. руб.), в целом же по стране в пользу граждан, юридических лиц и государства взыскано более 68 млрд. руб. Исполнительский сбор составил около 1,5 млрд. руб. (30,4% от суммы, подлежащей взысканию), при этом в федеральный бюджет перечислено свыше 483,5 млн. руб.

Достаточно высока эффективность исполнительного производства и в текущем году. За 9 месяцев 2000 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, несмотря на существенное увеличение исполнительных документов (4,9%) и сумм, подлежащих взысканию (в 2,9 раза), фактически взыскано свыше 75,6 млрд. руб. – на 0,5% меньше. Фактически взысканная сумма исполнительского сбора составила 1,507 млн. руб., при этом на счет федерального казначейства перечислено 452,4 млн. руб. – на 45,1% больше соответствующей суммы перечислений в 1999 г.

Процесс создания другого подразделения службы судебных приставов – по обеспечению установленного порядка деятельности судов (ОУПДС) – начался несколько позднее. В первую очередь они были сформированы в городах областного (республиканского, краевого) подчинения, а также в некоторых городах районного подчинения, имеющих весомое значение для субъектов Российской Федерации. В результате к 1 января 2000 г. отряд судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов составлял всего 7,5 тыс.

К концу 2000 г. в стране под охрану взято 1400 зданий судов (всего их почти 3000); выполнено 153 тыс. заявок судей на обеспечение судебных процессов и охрану их участников; в порядке принудительного привода граждан в суды доставлено 52 тыс. граждан.

Судебные приставы по ОУПДС осуществляют также и силовую поддержку исполнения судебных решений. За 9 месяцев текущего года она оказана при исполнении 220 тыс. исполнительных документов (из 15,2 млн. поступивших). За это же время они пресекли действия более 6 тыс. правонарушителей, в том числе в отношении 4 тыс. граждан, совершивших антиобщественные действия в зданиях судов.

Учитывая необходимость восстановления законности, защиты прав и интересов граждан, в Чеченской Республике была образована служба судебных приставов в составе 122 работников. Кроме того, в сентябре 2000 г. Минюст выделил шести субъектам Российской Федерации Северного Кавказа дополнительную штатную численность для круглосуточной охраны зданий судов общей юрисдикции.

Сегодня уже можно говорить о том, что становление службы судебных приставов Минюста России как мощной правоохранительной структуры состоялось. Несмотря на молодость, служба приобрела известность и социальную значимость: в ее подразделения за помощью обратился в прошлом году каждый 10-й россиянин.

Немаловажно и то, что сегодня служба судебных приставов Минюста России – единственный в стране орган, занимающийся принудительным исполнением судебных актов и актов иных специально уполномоченных органов.



Однако почитать на лаврах нет оснований, прежде всего из-за наличия ряда проблем, отрицательно сказывающихся на результативности деятельности службы в целом. Назову лишь некоторые из них.

Прежде всего, это кадры. С учетом численности судебского корпуса, наметившейся тенденции роста принимаемых судами решений судебных приставов явно недостаточно. Минимальная расчетная потребность в них составляет не менее 49 тыс. работников. Пока же Указом Президента Российской Федерации от 23 октября 2000 г. «О предельной численности и годовом фонде оплаты труда работников службы судебных приставов органов юстиции Российской Федерации» предусмотрено поэтапное увеличение штатной численности судебных приставов: с 1 октября 2000 г. – до 25 289 единиц, с 31 декабря 2000 г. – до 29 756 единиц, что позволит решить ряд проблем, имеющихся сегодня в деятельности службы в целом. Из-за недостаточной штатной численности судебных приставов даже формирование службы началось в основном с создания в первую очередь подразделений судебных приставов-исполнителей.

Волнует их сравнительно низкий образовательный уровень (только 13% из них имеют высшее юридическое образование), что, безусловно, отрицательно сказывается на качестве работы. Еще нередки допускаемые ими правовые ошибки, в свою очередь, создающие предпосылки для обоснованных претензий со стороны прокуратуры, судов и, конечно, граждан.

В Министерстве юстиции постоянно анализируются причины отрицательных явлений, усиливается организационная и методическая работа, идет процесс формирования полноценного корпуса судебных приставов. В текущем году полностью обновлено руководство Департамента судебных приставов Минюста России; в субъектах Российской Федерации от занимаемых должностей освобожден каждый восьмой главный судебный пристав.

Вместе с тем недостаточная штатная численность в условиях наделения судебных приставов все новыми полномочиями в немалой степени осложняла их работу и в 2000 году. С ее увеличением, естественно, рассчитываем и на улучшение показателей их работы.

С 1 января 2000 г. функции службы возросли – она стала принудительно исполнять постановления налоговых органов о взыскании задолженностей по налогам и сборам. В результате суммы, подлежащие взысканию по исполнительным документам, только за полугодие в полтора раза превысили соответствующие суммы за весь прошлый год.

Тем не менее проблем в сфере принудительного исполнения постановлений (решений) о взыскании в бюджеты разных уровней задолженностей по налогам, сборам, иным обязательным платежам и штрафам контролирующих, специально уполномоченных органов, накопилось немало.

В связи с трудностями исполнения, возникшими у судебных приставов в первые три-четыре месяца, взыскания задолженностей по налогам, сборам и иным обязательным платежам (а надо сказать, что в немалой степени они были обусловлены объективными причинами), даже предпринимались незаконные попытки обосновать необходимость возвращения налоговой полиции функции принудительного исполнения постановлений налоговых органов. Думается, дело это бесперспективное, поскольку согласно ст. 47 Налогового кодекса Российской Федерации взыскание налога за счет имущества налогоплательщика с 1 января 2000 г. – исключительная прерогатива службы судебных приставов. Кроме того, возврат этой функции органам налоговой полиции обусловил бы разрушение в стране единой системы принудительного исполнения судебных актов и актов иных, специально уполномоченных органов, и как следствие – нарушение единой технологии исполнительного производства, четко прописанной в законе.

Устранению взаимных претензий, конструктивному улучшению стиля взаимоотношений между службой судебных приставов и заинтересованными в ее работе федеральными министерствами и ведомствами, отказу от односторонних оценок обстановки, укреплению сотрудничества в работе способствовало состоявшееся в июле 2000 г. в Министерстве юстиции Российской Федерации ведомственное совещание по проблемам принудительного взыскания задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам, в работе которого приняли участие представители Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального долгового центра при Правительстве Российской Федерации и других заинтересованных министерств и ведомств.



Во исполнение Плана основных мероприятий по усилению взаимодействия службы судебных приставов Минюста России с заинтересованными федеральными министерствами и ведомствами МНС и Минюстом России 25 июля 2000 г. подписан совместный приказ «Об утверждении порядка взаимодействия налоговых органов Российской Федерации и службы судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации по принудительному исполнению постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов» (зарегистрирован в Минюсте России 18 августа 2000 г., регистрационный номер 2362).

Порядок, утвержденный двумя федеральными органами исполнительной власти, определил общие условия взаимодействия налоговых органов служб судебных приставов по принудительному исполнению постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов.

Кроме того, этот документ в целях обеспечения принудительного взыскания задолженности организаций по налогам и сборам и исполнительным документам предусмотрел усиление взаимодействия между налоговыми органами и службами судебных приставов на принципах соблюдения действующего законодательства, повышения эффективности организации исполнительного производства, исполнения в полном объеме постановлений налоговых органов и исполнительных документов.

Высокая результативность подобных межведомственных совещаний обусловила принятие решения проводить их систематически с тем, чтобы сообща решать возникающие в исполнительном производстве проблемы, обусловленные наполнением государственной казны.

Поэтому не случайно в ноябре 2000 г. в Минюсте России состоялось еще одно совещание – руководителей территориальных органов юстиции и главных судебных приставов субъектов Российской Федерации, необходимость проведения которого была предопределена низкими показателями работы службы судебных приставов по взысканию задолженностей по налогам и сборам за 9 месяцев 2000 г.

Тщательный анализ статистических данных, а также итоги состоявшегося совещания еще раз подтвердили необходимость усиления взаимодействия с налоговыми и финансовыми органами, подразделениями Федерального долгового центра, разработки более совершенных форм статистических отчетов, а также подробных методических рекомендаций по принудительному взысканию задолженности по налогам и сборам, активного противостояния противозаконной практике отзыва налоговыми органами своих постановлений после возбуждения исполнительных производств и, конечно, увеличения штатной численности подразделений служб судебных приставов, занятых взысканием задолженностей по налогам и сборам.

Таким образом, Минюст России стремится к повседневным контактам и конструктивному взаимопониманию с различными министерствами, ведомствами, судами, т.е. всеми, кто имеет непосредственное отношение к исполнительному производству.

Наиболее полно и четко налажено взаимодействие судебных приставов с арбитражными судами. Оно началось еще в 1998 году направлением в субъекты Российской Федерации методического письма, подготовленного совместно с Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

Теперь арбитражные суды систематически обобщают практику применения Федерального закона «Об исполнительном производстве», а судьи арбитражных судов активно участвуют в учебных мероприятиях судебных приставов, детально разбирают допущенные ими юридические ошибки, готовят совместно со службой методические рекомендации по отдельным вопросам исполнительного производства, способствуют становлению в ее составе специализированных подразделений по исполнению постановлений арбитражных судов.

Кроме того, председатели арбитражных судов – постоянные участники совещаний судебных приставов, на которых обсуждаются итоги их работы. Конструктивный стиль взаимодействия способствует повышению эффективности работы по исполнению судебных решений.

К сожалению, взаимодействие судебных приставов с судами общей юрисдикции пока слабее.

В определенной степени это объясняется и сепаратистскими настроениями, отчетливо прозвучавшими на V Всероссийском съезде судей, стремлением расчлнить единую государственную структуру – службу судебных приставов – с тем, чтобы подразделение (часть) судебных приставов по ОУПДС передать в юрисдикцию судов.



Такая постановка вопроса едва ли правомерна не только из-за несовместимости судебной власти и отряда хорошо вооруженных и специально обученных людей, но и несоответствия ее конституционным принципам разделения властей и укрепления российской государственности. Кроме того, предлагаемое расчленение службы судебных приставов не только нарушит единство, но и оставит ее без силового обеспечения. Небезынтересно, что три года назад ее формирование именно в системе Министерства юстиции оценивалось судами весьма позитивно.

Министерство юстиции стремится к дальнейшему укреплению взаимодействия с Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. Думается, в огромной степени этому способствовало бы рассмотрение на совместном пленуме Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда практики применения Федерального закона «Об исполнительном производстве» и дача судам соответствующих руководящих указаний. Руководящие указания совместного постановления двух пленумов обусловили бы формирование в регионах единообразной судебной практики. Особенно нетерпимы разночтения в применении законов судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в частности, по вопросам правомерности наложения ареста на будущие средства должника, взыскания денежных средств со специальных счетов бюджетных организаций, различная оценка в регионах действий судебного пристава-исполнителя по взысканию исполнительского сбора, наложению ареста на имущество должников и по некоторым другим вопросам.

Жизнь подсказывает необходимость сообща развивать на основе накопленного опыта основные организационные формы взаимодействия. Речь идет об обмене информацией, согласованных формах отчетности, совместных выездах в регионы и др.

Как показала практика, действующее ныне законодательство, регулирующее вопросы исполнительного производства, нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. Поэтому Министерством юстиции в этом направлении уже сделано немало. Разработаны проекты федеральных законов, предусматривающие внесение дополнений и изменений в федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». Их основная направленность – наделить главного судебного пристава Российской Федерации и главных судебных приставов субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями, предоставляющими им право корректировать ошибки судебных приставов, допускаемые при принятии процессуальных решений, и даже отменять принятые последними незаконные решения; увеличить до 4 месяцев сроки ведения исполнительных производств, предоставить судебным приставам право обращаться за разъяснением судебных решений в суды. Служба судебных приставов в интересах дела надеется стать самостоятельным субъектом оперативно-розыскной деятельности с тем, чтобы эффективно использовать соответствующие полномочия для предупреждения посягательств на жизнь и здоровье судей, других участников судебных процессов, а также розыска должников и их имущества. Предполагается также предоставление ей полномочий органов дознания по делам о злостном неисполнении решений судов и других исполнительных документов.

В настоящее время уголовная ответственность за такие действия – явление крайне редкое. В результате рождается безнаказанность. Отсюда – прямое противодействие судебным приставам, выступающим в защиту интересов граждан, юридических лиц и государства.

Руководство Минюста России и, в частности, службы судебных приставов реализацию предложенных мер рассматривают как предпосылку существенного изменения стиля исполнительного производства и повышения эффективности этой работы.

Не могу не отметить несовершенство действующего законодательства применительно к работе судебных приставов по ОУПДС. Сегодня оно нуждается в дополнении и изменении. Разве нормально, что судебный пристав по ОУПДС, правомочный применять различные меры принуждения, в том числе с использованием оружия, не обладает правом административного задержания правонарушителей? Он даже не вправе проверять документы у лиц, посещающих суды, проводить, при наличии к тому оснований, досмотр граждан и их вещей, использовать в целях предупреждения покушений на участников судебных процессов



специальные технические средства. В сложившейся ситуации ему нелегко пресекать правонарушения в суде, а также при выполнении определений судов о принудительном приводе.

Требуют решения и вопросы, касающиеся законодательного урегулирования правового статуса судебных приставов. Люди, ежедневно подвергающие опасности свои жизнь и здоровье, безусловно, должны иметь право на все льготы и преимущества, предоставляемые государством работникам правоохранительных органов.

Человечество вступило в третье тысячелетие. С уверенностью смотрю в будущее, потому что знаю: эффективность деятельности Министерства юстиции как федерального органа исполнительной власти, как, впрочем, и службы судебных приставов – одного из важнейших его структурных подразделений, – будет постоянно возрастать. Реальные предпосылки для их поступательного движения налицо.