

## ОБРАЗОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ РФ И ЕЕ РАЗВИТИЕ В 2004–2008 гг.

**Аннотация.** Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и деятельность органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в 2004 – 2008 гг., а также статистические данные и материалы правоприменительной практики. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе становления и развития этих органов, в указанный период. В статье дается анализ проблем образования и развития Федеральной службы судебных приставов РФ (2004-2008 гг.) в контексте, административной реформы, проводимой в этот период, а также реформирования исполнительного производства в 2007 г. Автор исследует основные итоги указанных преобразований и их влияние на эффективность исполнительного производства в Российской Федерации. Выявлены основные достоинства и недостатки, сложившейся в России системы органов принудительного исполнения. При написании статьи использовались общенаучные и частнонаучные методы познания. Общенаучные методы (анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция и др.), позволили выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта. Частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический, социологический) дали возможность выделить, описать и воспроизвести исследуемые явления, сопоставить их с целью выявления сходства и различия. В результате проведенного исследования автор приходит к следующим выводам. Образование Федеральной службы судебных приставов в результате административной реформы 2004 г. не привело к ее окончательному оформлению. Службе, официально не был придан статус контрольно-надзорного органа, она не стала правоохранительной. По сути, окончательно данный орган был оформлен только в 2008 г., когда Службе судебных приставов были предоставлены контрольно-надзорные полномочия.

**Ключевые слова:** служба судебных приставов, исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель, образование, развитие, эффективность, административная реформа, принудительное исполнение, контроль, надзор.

**Review.** The subject of the research includes normative legal acts, regulating the organization and activities of bodies of compulsory execution of judicial acts and acts of other bodies in the Russian Federation in 2004 – 2008, as well as statistical data and materials of law enforcement practice. The object of the research is the range of public relations arisen in the process of formation and development of these bodies during the mentioned period. The article analyzes the problems of formation and development of the Federal service of court bailiffs of the Russian Federation (2004-2008) in the context of the administrative reform carried out in this period, as well as the reform of enforcement proceedings of 2007. The author studies the main results of these reforms and their impact on the effectiveness of enforcement proceedings in the Russian Federation. The paper identifies the key advantages and shortcomings of the existing system of enforcement authorities. The author uses the general and specific scientific methods of cognition. General scientific methods (analysis, synthesis, comparison, induction, deduction, etc.) helped to identify the main trends and regularities of development of the studied object. Specific scientific methods (formal-legal, comparative legal, systemic-structural, statistical, sociological) provided the opportunity to identify, describe and reproduce the phenomena under investigation, to compare them in order to reveal the similarities and differences. As a result of the conducted research the author comes to the following conclusions. The formation of the Federal service of court bailiffs as a result of administrative reform of 2004 has not led to its finalization. The service was not officially recognized as a supervisory authority, it did not become a law enforcement body. In fact, the body was finally formed only in 2008 when the supervisory authorities were granted to the bailiffs.

**Keywords:** Executive proceedings, bailiff, formation, development, efficiency, administrative reform, compulsory execution, bailiff service, control, supervision.

В последние годы значительно ухудшились показатели деятельности Федеральной службы судебных приставов РФ (далее – ФССП РФ) по

принудительному исполнению. Служба судебных приставов является единственным органом, исполняющим судебные акты по гражданским, адми-

нистративным и даже уголовным делам, а также акты налоговых, таможенных, контрольно-надзорных и иных органов исполнительной власти, вытекающих из их административно-юрисдикционной деятельности и иные акты. Таким образом, судебные приставы играют важную, а в некоторых случаях и ключевую роль в осуществлении различных видов юрисдикционной деятельности. Однако в 2014 г. судебными приставами-исполнителями фактическим исполнением было окончено только 40,1% исполнительных производств (в 2013 г. – 41,4%, в 2012 – 45,4%)[14].

Причины слабой эффективности исполнительного производства также обусловлены и всем периодом развития ФССП РФ, начиная с момента ее образования. Мы считаем, что сложившаяся ситуация в сфере исполнительного производства стала следствием просчетов в реформировании организации исполнительного производства на протяжении всего развития ФССП РФ. Поэтому обращение к истории становления и развития ФССП РФ приобретает актуальность и практическое назначение.

Улучшение социально-экономической и политической обстановки в России в начале 2000-х годов стимулировало проведение, назревшей еще в 1990-е годы административной реформы. В 2003-2004 гг. была выстроена стройная система федеральных органов исполнительной власти в лице министерств, федеральных служб и агентств, с четким распределением функций между ними[5]. В результате в системе Минюста была образована ФССП РФ[6].

По сравнению со службой судебных приставов 1997 г. ФССП РФ приобрела ряд новых полномочий, перешла на финансирование из федерального бюджета. ФССП РФ стала юридическим лицом со своим наименованием, печатью с изображением Государственного герба РФ и т.д. Служба судебных приставов стала меньше зависеть от Минюста, хотя и продолжала находиться в его составе. Однако положение система в системе так и не было до конца преодолено. Несколько изменились полномочия руководящих должностных лиц Службы. Например, у Директора ФССП РФ появились полномочия по обеспечению и контролю исполнительного производства, возбужденного в отношении одного и того же должника в различных территориальных органах.

Упразднился внебюджетный фонд развития исполнительного производства. Финансирование ФССП РФ стало осуществляться из средств федерального бюджета. Соответственно и исполнительский сбор, и иные суммы расходов по совершению исполнительных действий стали зачисляться в федеральный бюджет. Изменился и порядок вознаграждения судебных приставов-исполнителей. Была упразднена ст. 89 ФЗ «Об исполнительном

производстве» 1997 г., предусматривавшая им выплату процента от суммы взыскания[4]. У судебных приставов-исполнителей забрали хоть какой-то стимул для повышения эффективности имущественных взысканий. В 2004 г. заработок судебного пристава-исполнителя составлял всего 6 000 руб.

В связи с проводимым в рамках административной реформы реформированием государственной службы несколько изменился правовой статус судебного пристава-исполнителя как государственного служащего. Теперь приставы стали государственными гражданскими служащими, что заметно упорядочило их правовое положение[2]. Никаких изменений в полномочиях судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительного производства не произошло.

Однако многие итоги административной реформы в части реформирования системы органов принудительного исполнения не оправдали ожиданий. ФССП РФ не наделялась полномочиями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, как это предусматривалось для федеральных служб, что несколько затрудняло как контроль за исполнением решений юрисдикционных органов, так и осуществление административной практики. ФССП РФ не был придан статус правоохранительного органа, хотя по всем признакам ее деятельность является правоохранительной[12, с. 31]. Это тормозило наделение ее таким важным и необходимым полномочием, как осуществление оперативно-розыскной деятельности, оптимизацию силовой составляющей Службы. К тому же судебному приставу-исполнителю был бы придан статус правоохранительного служащего, что могло бы значительно поднять престиж профессии судебных приставов-исполнителей и стимулировать их работу.

Административная реформа, изменив статус службы судебных приставов в 2004 г., не смогла решить основных организационных проблем исполнительного производства. ФССП РФ по-прежнему являлась единственным органом принудительного исполнения. Причем с каждым последующим годом на Службу возлагались все новые обязанности по исполнению отдельных категорий судебных актов и актов иных органов. Поэтому нагрузка на ФССП РФ с каждым годом начала возрастать. В 2004 г. на исполнении находилось 20 743 857 исполнительных производств, это на 3 724 648 производств больше чем в 2003 г. Среднегодовая нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя в 2004 г. возросла до 979 исполнительных производств. Фактическим исполнением было окончено 49,6% исполнительных производств[16].

В период с 2004 по 2007 гг. происходило упорядочивание деятельности ФССП РФ путем принятия

административных регламентов по отдельным направлениям ее работы. Нарастало внедрение в работу Службы информационно-телекоммуникационных технологий, совершенствовалось взаимодействие с другими органами исполнительной власти в процессе осуществления исполнительного производства. Все это способствовало увеличению эффективности работы ФССП РФ. Однако ФССП РФ так и не получила прямого доступа к информационным базам данных иных органов исполнительной власти, содержащих информацию о должнике и его имуществе. До конца не была развернута внутрисистемная база должников. Служба испытывала сложности внутрисистемного взаимодействия.

В 2006 г. структуре ФССП РФ создавались специализированные межрайонные (районные) отделы (подразделения) по организации оперативного дежурства[8]. По сути, у Службы появился собственный «спецназ», в результате чего стало возможно оперативнее осуществлять исполнительные действия, требующие силовой поддержки без обращения в органы внутренних дел.

В рассматриваемый период ФССП РФ удавалось улучшать свои показатели по фактическому исполнению судебных актов и актов иных органов, увеличивались и фактические суммы взыскания. В 2005 г. процент исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением, составил уже 54%. Этому способствовала и благоприятная социально-экономическая обстановка, в стране продолжался стабильный экономический рост, одновременно росло и благосостояние граждан и организаций, и соответственно их платежеспособность. Однако одновременно росла и нагрузка на Службу, при этом численность судебных приставов-исполнителей увеличивалась незначительно. В 2004 г. их численность составляла – 20 636 единиц, в 2005 г. – 21 616, в 2006 г. – 22 167. Нагрузка же судебного пристава в 2005 г. составила уже 1 076 исполнительных производств в год, в 2006 г. – 1 300[9]. В результате, даже при увеличении эффективности по всем ключевым показателям принудительного исполнения, большая часть исполнительных документов оказывалась неисполненной, а денежные средства не взысканными. Взыскатели, особенно кредитные организации, стали прибегать к услугам коллекторских агентств, а в научных и общественных кругах все большую поддержку получали идеи приватизации исполнительного производства и создания институтов частных исполнителей[18, с. 333].

В 2007 г. была проведена комплексная реформа исполнительного производства. Подготовка этой реформы длилась несколько лет, и носила комплексный характер. Во-первых, помимо нового проекта закона об исполнительном производстве,

готовился целый комплекс изменений в иные нормативные правовые акты, так или иначе затрагивающие процедуру принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов. Во-вторых, реформа исполнительного производства проходила совершенно независимо от реформирования, например, судебной системы и судопроизводства, тем самым исполнительное производство стало совершенно независимой процедурой, имеющей особое значения для реализации функций не только судебных органов, но и органов исполнительной власти.

Реформа 2007 г. затрагивала смежные с исполнительным производством отрасли законодательства, а именно гражданский процесс, арбитражный процесс, законодательство об административных правонарушениях и др. Однако законодатель не пошел по пути кодификации исполнительного законодательства, ограничившись принятием нового ФЗ «Об исполнительном производстве»[1] и поправками в некоторые другие нормативные правовые акты[3]. Приставы получили действительно серьезные полномочия по принудительному исполнению: доступ в жилище должника, запрет на выезд за пределы Российской Федерации, право на дознание по ст.ст. 157 и 177 УК РФ и др. Но не произошло изменений в организации исполнения судебных актов и актов иных органов. То есть, решив, хоть и частично, проблему полномочий судебного пристава-исполнителя, законодательство 2007 г. оставило без разрешения целый ряд организационных проблем (нагрузка, непрестижность профессии, низкая оплата, слабая квалификация кадров, коррупция и т.п.). Законодатель так и не придал ФССП РФ статус правоохранительного органа. Службе не предоставили право на осуществление оперативно-розыскной деятельности.

В 2007 – 2008 гг. нагрузка на службу судебных приставов значительно увеличилась и достигла того, что каждый судебный пристав-исполнитель должен был исполнять в среднем по 1 500 исполнительных производств в год[10]. То есть, все эти новые полномочия реализовывать в полном объеме не представлялось никакой возможности. Всего 38% работников ФССП РФ в 2008 г. имели высшее юридическое образование, а средний заработок судебного пристава-исполнителя составлял 14 900 руб.[11]. Исполнению мешали и в целом проблемы государственного механизма Российской Федерации. К 2008 г. многие исследователи и общественные деятели пришли к выводу о том, что административная реформа на данном этапе еще не достигла своих целей[15, с. 28]. Одной из главных проблем государственного управления являлась его высокая коррумпированность. Многие мероприятия, как правовые, так и организа-

ционные, по борьбе с коррупцией как в целом в системе управления, так и в ФССП РФ, так и остались на уровне деклараций, так как основная часть преступлений в этой области носила латентный характер[17, с. 332].

В 2008 г. произошли очередные организационные изменения системы принудительного исполнения, ФССП РФ приобрела статус контрольно-надзорного органа[7], что, прежде всего, отразилось

на расширении административной практики[13, с. 24], однако на существенное улучшение работы Службы никак не повлияло. Тем не менее, эти изменения подводят определенную черту под развитием органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации, так как ФССП РФ получила окончательное оформление как в плане организации, так и в плане полномочий.

#### Библиография:

1. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве»// СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. №225-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4845.
4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №119-ФЗ «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.
5. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
6. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. №1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.
7. Указ Президента РФ от 21 апреля 2008 г. №539 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316»// СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1815.
8. Приказ ФССП РФ от 30 декабря 2005 г. №145 «О специализированном межрайонном (районном) отделе (подразделении) по организации оперативного дежурства территориального органа Федеральной службы судебных приставов» // СПС КонсультантПлюс
9. Ведомственная статистическая отчетность ФССП РФ за 10 месяцев 2006 года// URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения – 24.08.2014)
10. Ведомственная статистическая отчетность ФССП РФ за 2007 год URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения-24.09.2014)
11. Ведомственная статистическая отчетность ФССП РФ за 2008 год// URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения – 23.04.2014)
12. Воронов Е.Н. Федеральная служба судебных приставов как субъект исполнительного производства// Известия Юго-Западного государственного университета.-2012.-№ 5-1 (44).-С. 29-33.
13. Воронов Е.Н. Особенности применения административной ответственности за нарушение законодательства об исполнительном производстве// Известия Юго-Западного государственного университета. Серия история и право.-2012.-№ 1. Ч. 2. – С. 22-27.
14. Выполнение Федеральной службой судебных приставов основных показателей деятельности по итогам работы за 2012-2014 годы// URL: <http://fssprus.ru/indicators/> (дата обращения – 10.02.2015)
15. Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть.-2009.-№ 3.-С. 27-32.
16. Основные показатели деятельности Федеральной службы судебных приставов на 2005 год URL: <http://www.fssprus.ru/default.asp?RID=38> (дата обращения – 18.06.2012.)
17. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. – Саратов: Научная книга, 2008. – 412 с.
18. Ярков В.В. Небюджетная организация исполнительного производства: за и против// Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции.-Вып. 1 / Отв. Ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Чельшев.-М.: «Статут», 2006.-С. 332-350.

#### References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 2 oktyabrya 2007 g. №229-FZ «Ob ispolnitel'nom proizvodstve»// SZ RF. 2007. № 41. St. 4849.
2. Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. №79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»// SZ RF. 2004. № 31. St. 3215.
3. Federal'nyi zakon ot 2 oktyabrya 2007 g. №225-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»// SZ RF. 2007. № 41. St. 4845.
4. Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 1997 g. №119-FZ «Ob ispolnitel'nom proizvodstve» ot 21 iyulya 1997 g. // SZ RF. 1997. № 30. St. 3591.
5. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 9 marta 2004 g. №314 «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti» // SZ RF. 2004. № 11. St. 945.

6. Ukaz Prezidenta RF ot 13 oktyabrya 2004 g. №1316 «Voprosy Federal'noi sluzhby sudebnykh pristavov» // SZ RF. 2004. № 42. St. 4111.
7. Ukaz Prezidenta RF ot 21 aprelya 2008 g. №539 «O vnesenii izmenenii v Polozhenie o Federal'noi sluzhbe sudebnykh pristavov, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 13 oktyabrya 2004 g. № 1316»// SZ RF. 2008. № 17. St. 1815.
8. Prikaz FSSP RF ot 30 dekabrya 2005 g. №145 «O spetsializirovannom mezhraionnom (raionnom) otdele (podrazdelenii) po organizatsii operativnogo dezhurstva territorial'nogo organa Federal'noi sluzhby sudebnykh pristavov» // SPS Konsul'tantPlyus
9. Vedomstvennaya statisticheskaya otchetnost' FSSP RF za 10 mesyatsev 2006 goda// URL: [http://fssprus.ru/statistics/ \(data obrashcheniya - 24.08.2014\)](http://fssprus.ru/statistics/(data obrashcheniya - 24.08.2014))
10. Vedomstvennaya statisticheskaya otchetnost' FSSP RF za 2007 god URL: [http://fssprus.ru/statistics/ \(data obrashcheniya-24.09.2014\)](http://fssprus.ru/statistics/(data obrashcheniya-24.09.2014))
11. Vedomstvennaya statisticheskaya otchetnost' FSSP RF za 2008 god// URL: [http://fssprus.ru/statistics/ \(data obrashcheniya - 23.04.2014\)](http://fssprus.ru/statistics/(data obrashcheniya - 23.04.2014))
12. Voronov E.N. Federal'naya sluzhba sudebnykh pristavov kak sub'ekt ispolnitel'nogo proizvodstva// Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta.-2012.-№ 5-1 (44).-S. 29-33.
13. Voronov E.N. Osobennosti primeniya administrativnoi otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva ob ispolnitel'nom proizvodstve// Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya istoriya i pravo.-2012.-№ 1. Ch. 2. - S. 22-27.
14. Vypolnenie Federal'noi sluzhboi sudebnykh pristavov osnovnykh pokazatelei deyatel'nosti po itogam raboty za 2012-2014 gody// URL: [http://fssprus.ru/indicators/ \(data obrashcheniya - 10.02.2015\)](http://fssprus.ru/indicators/(data obrashcheniya - 10.02.2015))
15. Gatalov E.N. Problemy sovremennoi administrativno-gosudarstvennoi reformy v Rossii // Vlast'.-2009.-№ 3.-S. 27-32.
16. Osnovnye pokazateli deyatel'nosti Federal'noi sluzhby sudebnykh pristavov na 2005 god URL: <http://www.fssprus.ru/default.asp?RID=38> (data obrashcheniya - 18.06.2012.)
17. Presnyakov M.V., Channov S.E. Administrativno-pravovoe regulirovanie sluzhebnykh otnoshenii: teoriya i praktika / pod red. G.N. Komkvoi. - Saratov: Nauchnaya kniga, 2008. - 412 s.
18. Yarkov V.V. Nebyudzhelnaya organizatsiya ispolnitel'nogo proizvodstva: za i protiv// Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava i protsessa: Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii.-Vyp. 1 / Otv. Red. D.Kh. Valeev, M.Yu. Chelyshev.-M.: «Statut», 2006.-S. 332-350.