Сибилёв Юрий Николаевич. Система оценки эффективности деятельности территориальных органов федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства: организационно-правовой аспект: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Сибилёв Юрий Николаевич;[Место защиты: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)].- Москва, 2016.- 215 с.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **Глава 1. Теоретико-правовые основы эффективности деятельности судебных приставов России 19**  1. Природа и особенности механизма правового воздействия на эффективность судебных приставов в России на разных этапах функционирования государства 19  2. Понятие эффективности в системе оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов 40  3. Критерии эффективности деятельности - основа системы оценки Федеральной службы судебных приставов 58  **Глава 2. Процесс формирования системы оценки эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов 73**  1. Система оценки эффективности деятельности: понятия, организационно правовые аспекты и ее основные элементы 73  2. Показатели эффективности функционирования Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства и правила их отражения 105  3. Методика системы комплексной оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства 130  Заключение 154  Библиографический список   * [Понятие эффективности в системе оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов](http://www.dslib.net/admin-pravo/sistema-ocenki-jeffektivnosti-dejatelnosti-territorialnyh-organov-federalnoj.html#7466581) * [Критерии эффективности деятельности - основа системы оценки Федеральной службы судебных приставов](http://www.dslib.net/admin-pravo/sistema-ocenki-jeffektivnosti-dejatelnosti-territorialnyh-organov-federalnoj.html#7466582) * [Показатели эффективности функционирования Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства и правила их отражения](http://www.dslib.net/admin-pravo/sistema-ocenki-jeffektivnosti-dejatelnosti-territorialnyh-organov-federalnoj.html#7466583) * [Методика системы комплексной оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства](http://www.dslib.net/admin-pravo/sistema-ocenki-jeffektivnosti-dejatelnosti-territorialnyh-organov-federalnoj.html#7466584)   **Введение к работе**  **Актуальность темы исследования** обусловлена научно-теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с оценкой эффективности деятельности ФССП России. Вопросы эффективности ее работы затрагивают все слои общества. Вместе с тем конкретные результаты деятельности ФССП России свидетельствуют том, что предпринимаемые меры заметно отстают от общественных реалий и, как верно отмечает В. А. Гуреев, до сих пор ощущается недостаток обстоятельных научных разработок, посвященных обоснованности выполнения конкретными государственными органами возложенных на них государством задач и функций. В этой связи имеется необходимость создания системы оценки эффективности деятельности в сфере исполнительного производства.  С учетом сказанного представляется достаточно актуальной и заслуживающей внимания проблема изучения правовой природы эффективности деятельности судебных приставов, теоретико-правовых и организационных аспектов, способствующих разработке системы оценки в этой сфере, определения ее критериев, параметров и показателей оценки, приемов и способов их отражения.  Думается, что решению обозначенных вопросов в определенной степени может способствовать проведение исследования проблем определения эффективности через призму практического исполнения правовых норм, предусмотренных Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и Положением о Федеральной службе судебных приставов, утвержденным Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов».  В этой связи исследование вопросов, связанных с разработкой и формированием системы оценки эффективности деятельности ФССП России, предполагает прежде всего повышение ее результативности по исполнению решений судебных и иных органов.  К сожалению, в научной литературе категории «система оценки эффективности» уделено недостаточное внимание, исследованы лишь отдельные ее стадии. Кроме того, фактором, обусловливающим актуальность и необходимость изучения вопросов, относящихся не только к проблеме эффективности деятельности, но и к вопросу ее оценки, является отсутствие системных научно обоснованных методик оценки повышения качества деятельности.  Выбор данной темы обусловлен также и тем, что ФССП России является развивающейся системой, которая имеет ценный накопленный опыт и нуждается в комплексном осмыслении вопросов, связанных в том  числе и с совершенствованием системы оценки эффективности ее деятельности.  **Цель диссертации** заключается в анализе эффективности деятельности ФССП России в сфере исполнительного производства, разработке на этой основе теоретических положений, административно-правовых рекомендаций, а также критериев и их показателей, составляющих в комплексе систему оценки эффективности территориальных органов, направленную на совершенствование процесса управления и практики исполнения юрисдикционных актов и актов иных органов.  Для достижения названных целей поставлены следующие **задачи**:  исследовать правовую природу эффективности судебных приставов России в ретроспективном аспекте;  определить понятие эффективности деятельности ФССП России в системе оценки;  определить понятие и оптимальную модель системы оценки эффективности деятельности ФССП России, ее понятийный аппарат, организационно-правовые аспекты, основные элементы и принципы ее функционирования по реализации возложенных полномочий в сфере исполнительного производства;  исследовать содержание и значимость критериев эффективности в достижении поставленных целей и их основополагающую роль в формировании системы комплексной оценки;  обосновать целесообразность применения в системе оценки ключевых показателей деятельности в сфере исполнительного производства, а также целевых показателей оценки эффективности деятельности объекта управления, непосредственно влияющих на объективность полученных результатов системы и правил их отражения;  выработать и обосновать отдельные предложения по дальнейшему совершенствованию механизма правового регулирования деятельности судебных приставов и внесению изменений в законодательство, оказывающих влияние на эффективность выполнения критериев и показателей, предусмотренных системой оценки, в сфере исполнительного производства;  разработать инструментарий для мониторинга эффективности деятельности территориальных органов с учетом комплексной оценки результативности работы судебных приставов-исполнителей и руководителей по установленным показателям.  **Объектом исследования** являются правоотношения, возникающие в связи с осуществлением процессуальной и организационно-административной деятельности ФССП России в сфере исполнительного производства, установление закономерностей, требований, принципов и правил, формирующих систему ее оценки.  **Предмет исследования** составляют теоретические положения и правовые нормы, посредством которых осуществляется административно-правовое регулирование правоотношений, являющихся объектом настоящего диссертационного исследования, а также сложившаяся практика по оценке эффективности деятельности территориальных органов ФССП России в сфере исполнительного производства.  **Степень разработанности темы исследования** определяется изучением понятий «система оценки» и «эффективность деятельности». В связи с этим проанализированы источники по политологии, социологии, гражданскому, гражданско-процессуальному, административному и информационному праву, теориям управления и систем, а также научные труды А. А. Абрамовой, Н. М. Антошиной, Н. Н. Ба-куровой, И. Л. Бачило, И. В. Блауберга, А. Б. Венгерова, А. М. Винни-ченко, М. В. Глигич-Золотаревой, С. А. Жинкина, В. А. Карташева, П. М. Керженцева, А. М. Новикова, Д. А. Новикова, А. Л. Никифорова, И. Н. Петрова, А. П. Рапопорта, В. Н. Садовского, Ф. П. Тарасенко, В. Ф. Уко-лова, П. Э. Шлендер, Э. Г. Юдина.  Научная разработанность определялась также изучением работ по вопросам эффективности административно-правового регулирования таких авторов, как А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, В. В. Глазырин, И. А. Зенин, Б. Н. Комахин, А. В. Малько, В. И. Никитинский, A. C. Пашков, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов и др.  Понятие «эффективность в системе оценки» является базовым и относится к публично-правовой сфере — исполнительному производству, которое регулируется правовыми нормами. Вместе с тем данное направление в юридической науке фактически не исследовано. Его анализ предпринят в совместной работе В. В. Головина и Л. А. Колга-новой, диссертационном исследовании В. А. Селезнева и монографии В. А. Гуреева. Следует отметить, что в работах указанных авторов понятие системной оценки эффективности деятельности ФССП России рассматривается эпизодически или как отдельный компонент.  **Методологическую основу исследования** составляет совокупность всеобщих (диалектический материализм и сравнительно-исторический), научных (наблюдение, сравнение, тестирование, измерение) и специальных методов познания (правовое моделирование, дисперсионный (статистический), корреляционный, кодирования информации, балльных оценок и ранжирования), которые позволили всесторонне познать объект исследования, аргументировать полученные выводы.  **Теоретическая основа исследования** построена на базе положений, сформулированных правовой наукой и наукой управления. Автором использованы труды следующих ученых: С. С. Алексеева,  Д. Н. Бахраха, И. К. Быстрякова, Д. Х. Валеева, Н. И. Глазуновой, В. В. Головина, В. А. Гуреева, И. Я. Дюрягина, О. В. Исаенковой, В. Н. Кудрявцева, В. В. Лазарева, С. В. Липеня, А. А. Масса, М. Мескона, В. В. Мо-мотова, И. В. Решетниковой, Б. В. Россинского, И. С. Самощенко, Ю. А. Свирина, Л. Б. Ситдиковой, Ю. Н. Старилова, С. А. Шапиро, О. В. Ша-таевой, М. К. Юкова, В. В. Яркова и др.  **Эмпирическую основу исследования** составили результаты анкетирования начальников организационно-контрольных подразделений, проведенных в ходе методических семинаров — совещаний в федеральных округах РФ (2006, 2008, 2010, 2012 гг.), специалистов территориальных органов по вопросам организационно-контрольной, правовой работы, документационного обеспечения (делопроизводства), старших судебных приставов и их заместителей, судебных приставов-исполнителей, проходивших курс повышения квалификации на базе РПА Минюста России (2010–2015 гг.). Также эмпирической основой послужили индивидуальные правовые акты, информационно-методические материалы и материалы практических конференций, семинаров, официальные статистические данные, анализ практической деятельности ФССП России, личные наблюдения и наработки автора.  **Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена невысокой степенью научной разработанности понятия «система оценки эффективности деятельности» ФССП России и выражается в представленном анализе ее теоретико-правовых основ, отдельных правовых норм, основных требований, критериев и показателей, формирующих систему оценки.  Выносимые на защиту положения развивают и совершенствуют применяемую в настоящее время систему оценки эффективности деятельности ФССП России. Сформулированные в диссертации выводы способствуют расширению представлений о значимости и конкретности определения стратегических целей как основных критериев в достижении эффективности по своевременному и качественному исполнению судебных и иных актов, предъявляемых к принудительному исполнению.  Впервые представлен механизм оценки эффективности деятельности руководства федерального органа исполнительной власти как основного мобилизующего фактора в достижении целей. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в повседневной деятельности с целью дальнейшего совершенствования нормотворческой и организационно-управленческой деятельности Минюста России и ФССП России, способных оказать кардинальное влияние на эффективность системы оценки.  В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения**:  1. Система оценки эффективности деятельности территориаль ных органов ФССП России — это регламентированный, упорядочен ный процесс организационно-управленческих и административно- правовых мер воздействия законодательной, исполнительной и судеб ной власти при определении, регулировании и оценке установленных целей и явлений, протекающих в федеральной службе.  Он характеризуется определением стратегических и тактических целей (критериев) на конкретном этапе функционирования, их нормативным закреплением, установлением показателей, выступающих в качестве оценочных индикаторов, и их реализацией в соответствии с установленным порядком, правилами отражения и расчета. В качестве дополнительных направлений в системе оценки эффективности работы и повышения объективности используется блок показателей, оценивающих деятельность руководства объекта управления как основного элемента, влияющего на организацию и выполнение полномочий в сфере исполнительного производства.   1. Эффективность деятельности ФССП России является адекватным отражением применения центральным аппаратом Службы, выступающим в качестве субъекта управления, предоставленных ему властных полномочий и мер административного и правового воздействия на территориальные органы, являющиеся объектами управления, в процессе исполнения ими публичных функций по достижению поставленных целей и решению задач. 2. Доказывается, что обоснованный выбор критериев — наиболее значимый процесс в формировании системы оценки. Они являются концентрированным отражением определенных целей, выраженных в виде перспективных задач, образующих в комплексе базовый инструментарий общей модели (структуры) системы оценки эффективности деятельности любого управляемого объекта.   Диссертантом аргументируются подходы, определяются признаки, принципы и требования, предъявляемые к критериям оценки. Обосновывается необходимость включения в систему оценки отдельных показателей в качестве самостоятельных индикаторов, повышающих объективность направлений, характеризующих результативность труда руководства территориальных органов ФССП России по организационно-управленческой, финансово-экономической деятельности и работе по сохранению кадрового потенциала.  Автором предлагаются перечень показателей для оценки эффективности критериев и проект Положения о системе комплексной оценки  эффективности деятельности территориальных органов ФССП России в сфере исполнительного производства.  4. Обосновывается необходимость введения в административном порядке новых ключевых показателей деятельности в сфере исполнитель ного производства. В качестве таких показателей рассматриваются:  производительность труда судебного пристава-исполнителя (по фактическому окончанию исполнительных производств);  производительность работы территориальных органов по взысканию денежных средств;  результативность работы территориальных органов с исполнительными производствами, находящимися на остатке (исполнение по которым не окончено на конец отчетного периода).  Введение в систему оценки этих показателей и целевых показателей оценки деятельности руководства территориальных органов — обязательное условие, призванное сбалансировать систему оценки, придать ей прозрачность и объективность.   1. Обосновывается необходимость разработки Положения о рабочем месте должностного лица ФССП России как одного из слагаемых повышения эффективности работы. Под индивидуальным рабочим местом работника ФССП России надо рассматривать не просто наличие физически осязаемых и видимых материальных предметов (стол, стул, шкаф, сейф, рабочая станция и т. д.), а комплекс организационно-правовых мероприятий и материально-технических средств, которые необходимо осуществить в каждом территориальном органе. В качестве одного из компонентов рабочего места представлен «Настольный инструментарий руководителя». 2. Для повышения значимости оценки и эффективности деятельности ФССП России в сфере исполнительного производства в качестве правовых аспектов и одного из наиболее значимых факторов этой системы следует рассматривать административно-правовое регулирование процесса принудительного исполнения посредством мотивации, материальной заинтересованности и оптимизации деятельности судебных приставов в выполнении возложенных на них полномочий. В этой связи необходимо осуществить:   правовое определение и закрепление на законодательном уровне нового статуса судебного пристава-исполнителя как государственного служащего, выполняющего специфические обязанности по принудительному исполнению;  введение в качестве дополнения в ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» новой государственной должности «помощник судебного пристава-исполнителя» и определение его обязанностей в ст. 12.1 Закона;  внесение изменений в ряд законодательных актов, касающихся вопроса возрождения института вознаграждения как наиболее значимого административно-правового регулятора в повышении эффективности и мотивации труда работников ФССП России;  законодательное повышение статуса судебных приставов посредством введения классных чинов действительного государственного советника юстиции РФ 2-го или 3-го класса для руководящего состава ФССП России и классных чинов юстиции не только для судебных приставов, но и для иных должностных лиц Службы;  введение на законодательном уровне механизма подачи должником декларации, а также ответственности за уклонение от ее подачи либо за сообщение в ней заведомо ложных сведений, как одного из правовых аспектов повышения эффективности деятельности;  внесение изменений в отдельные нормативные правовые акты Минюста России и ведомственные акты ФССП России, предлагаемые автором в ходе исследования, для повышения эффективности деятельности и актуальности системы оценки;  установление реально обоснованных норм нагрузки судебных приставов с учетом появления в сфере исполнительного производства новых составов исполнительных действий и внедрения процессов автоматизации;  разработку и применение в ФССП России индивидуального правового акта, ориентированного на повышение эффективности труда и стимулирование деятельности руководителей территориальных органов. Существующий в настоящее время порядок, предусматривающий такие выплаты по результатам выполнения показателей два раза в год, не способствует мотивации труда данной категории государственных служащих. Предлагается проект Положения о выплатах стимулирующего характера руководителям территориальных органов ФССП России.   1. Обосновывается необходимость внесения дополнения в формы официальной кадровой статистики ФССП России в целях постоянного мониторинга использования в территориальных органах должностными лицами режима эластичного (гибкого) рабочего времени как одного из инструментов совершенствования и повышения эффективности работы ФССП России, влияющего на уровень текучести кадров. 2. Разработана и доказана целесообразность применения авторской методики системы оценки эффективности деятельности территориальных органов ФССП России, базирующейся не только на показателях в сфере исполнительного производства, но и на показателях, определяющих результативность работы руководства территориальных органов, как обязательного объекта оценки.   Полученные в ходе исследования результаты в определенной степени будут способствовать расширению научных представлений по поставленным вопросам, восполнят пробелы в их теоретическом освещении и обеспечат повышение эффективности деятельности ФССП России, качества выполнения полномочий по принудительному исполнению документов, предъявляемых в Службу.  **Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в том, что в ней на основе анализа эволюции правовых норм воздействия на эффективность деятельности судебных приставов, изучения разработанных российскими учеными и субъектами государственного управления нормативных правовых актов в области управления и опыта ФССП России при формировании системы оценки эффективности деятельности сделаны выводы о дальнейшем совершенствовании системы оценки, минимизации целевых показателей, введении в их перечень ключевых, а также необходимости оценки деятельности руководства территориальных органов как основного объекта управления, обеспечивающего достижение поставленных целей.  Предложенный механизм формирования показателей и методика их расчета в системе восполнит пробелы в их теоретическом осмыслении, обеспечит повышение объективности оценки деятельности территориальных органов ФССП России, качества выполнения ими полномочий по принудительному исполнению.  **Апробация результатов исследования**. Результаты диссертационного исследования обсуждались на методических семинарах, совещаниях, сборах и мероприятиях различного уровня, проводимых на плановой основе ФССП России, а также при проведении занятий по повышению квалификации для специалистов службы в ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)». Выводы, сделанные в диссертации, использованы в формировании существующей системы оценки, в основе которой лежат личные наработки автора, и апробированы при создании новых управлений ФССП России по Республике Крым и Севастополь.  Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в 11 опубликованных работах, в том числе в пяти статьях в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационного исследования.  **Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка и шести приложений. Понятие эффективности в системе оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов Природа исполнительного производства уходит своими корнями к началу существования человечества и заложена в потребностях человека в продлении жизни, не только физиологических, но и материальных. Материальные потребности выражаются, прежде всего, в создании условий проживания, в наличии орудий производства для пошива одежды, производства продуктов питания и других предметов, необходимых для продолжения жизни. Материальное положение не может быть одинаковым для всех. В силу этого люди прибегают к заимствованию долгов как в денежном, так и конкретно в абсолютном выражении. О долгах говорится и в молитве «Отче наш», существующей более 2 тыс. лет. Она призывает к прощению долгов. Между тем это утверждение Нового Завета далеко от действительности.  Эволюция возвращения долгов, как отмечают многие исследователи, тесно переплетается с «реформированием исполнительного процесса, проводимого в 1261, 1649, 1864, 1918, 1923, 1964, 1997 и, наконец, 2007–2008 годах»7, которое заключалось в разработке и изменении адекватных правовых средств, образующих «нормативно-организованный, последовательно осуществляемый комплексный процесс, направленный на результативное воплощение правовых норм в жизнь»8. Такой подход установления временных периодов закономерен. Он предполагал не только правовое совершенствование исполнительных действий, но и повышение их эффективности, является отражением анализа сохранившихся и дошедших до наших дней немногих информационных источников, связанных с упоминаниями о судебных приставах и постоянным совершенствованием механизма правового воздействия на эффективность их деятельности. В. В. Лазарев и С. В. Липень считают, что механизм правового регулирования (воздействия) — это система правовых средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений9. Конечно, ни о какой системе оценки эффективности деятельности судебных приставов в эти годы не могло быть и речи.  Рассматривая общественные отношения в сфере исполнительного  производства, следует отметить, что впервые значительная часть норм устного обычного права, связанных с приведением в исполнение судебных приговоров и решений в обработанном виде вошла в Русскую Правду10. В результате реформы появились первые должностные лица, в обязанности которых входило принудительное исполнение судебных актов. Как справедливо отмечает В. Н. Голубев, «раннефеодальный суд уже предполагал вспомогательных служащих, обеспечивающих и содействующих судебному процессу. Наряду с дружинниками упоминаются “ябедник” — княжеский судья с функциями судебного следователя и исполнителя и “мечник” — княжеский слуга, вооруженный мечом, выполняющий функции судебного пристава»11.  В обязанности мечников входило в основном исполнение денежных взысканий по решению суда, поскольку в качестве основного наказания виновные уплачивали штрафы. Помимо производства взысканий и сбора судебных пошлин мечникам приходилось присутствовать при испытании железом, а также обеспечивать явку в суд истцов и ответчиков, безопасность судей и охранять общественный порядок12.  Эффективность исполнения достигалась обеспечением относительной безопасности самого мечника (за его убийство сумма штрафа составляла 40 гривен, а за самовольное истязание — 12 гривен), а также вознаграждением (часть судебной пошлины или плата за организацию «поля», т. е. судебного поединка тяжущихся, который происходил до смерти или ранения одного из участников спора, испытания железом, водой и присягой).  Указываются различные даты первого упоминания о приставах. Однако стоит согласиться с тем, что самые ранние сведения о приставах имеются в берестяных новгородских грамотах XII в. В. М. Голубев в своем исследовании института судебных приставов России ссылается на берестяную грамоту середины XII в. № 235, указанную С. В. Самохваловым, «в которой содержится жалоба на деятельность ябедников»13. Конечно, в связи со скудностью информации, дошедшей до наших дней, невозможно изучить эффективность действий приставов рассматриваемого периода.  Недостаточную возможность изучения эффективности деятельности приставов предоставляют нам и два памятника феодального права — Новгородская и Псковская судные грамоты.  «Новгородская судная грамота — памятник права Новгородской республики XV века, дошедший до нас не в полном виде, а фрагментарно, в ее последней, так называемой Московской редакции, составленной в 1471 г.»14. Обозначен круг лиц, выполняющих различные функции в судебной системе, «наряду с дьяками и писцами, упоминаются приставы, позовники, межники, подвойские и другие исполнители». Критерии эффективности деятельности - основа системы оценки Федеральной службы судебных приставов Основной задачей территориального органа ФССП России является управление районными, межрайонными специализированными отделами (см. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов, утвержденное приказом Минюста России от 21.05.2013 № 7491). От понимания этой задачи руководителем «в немалой степени зависит построение аппарата управления, эффективность и законность его функционирования, возможность реализации гражданами многих прав»92.  Третий субъект подсистемы управления составляют начальники районных, межрайонных и специализированных отделов — старшие судебные приставы и их заместители, общей численностью 6 076 человек. Необходимо повышать роль этой категории руководителей в выполнении ими требования Закона о судебных приставах в части организации работы вверенных подразделений. В условиях все возрастающих задач данная категория должностных лиц не владеет в полном объеме совокупностью принципов, методов, средств и форм управления, присущих менеджменту93. Основные причины — слабое знание требований руководящих документов ФССП России и основ управленческого процесса, отсутствие опыта управленческой деятельности и недостаточное использование в организации работы функции делегирования полномочий. Это проявляется в отсутствии комплексного применения ими организационно – распорядительных полномочий, предусмотренных нормативно-правовыми актами Минюста России и ведомственными документами ФССП России и реализуемых посредством издания распоряжений начальника отдела — старшего судебного пристава. Наиболее значимыми из них в организации эффективной деятельности являются распоряжения «О распределении обязанностей между начальником отдела, его заместителем (заместителями) и их взаимозаменяемости» и «О закреплении зон обслуживания (предметов исполнения) за судебными приставами исполнителями на 20\_\_ год». Эти организационно - распорядительные документы рассчитаны на длительную перспективу и разрабатываются после утверждения структуры и штатного расписания отдела с учетом предметно-зонального принципа. После их издания необходимо обеспечить во взаимодействии с отделами информационного обеспечения управления внесение кодов зон обслуживания судебных приставов-исполнителей в ПК «ОСП». Индивидуальное закрепление судебных приставов-исполнителей по зонам осуществляется отдельными распоряжениями начальника отдела. Обязательный перечень распоряжений начальника отдела — старшего судебного пристава для организации повышения эффективности деятельности прилагается (см. прил. 1). Целесообразно закрепить его ведомственным актом ФССП России с возложением контроля за исполнением на руководителей, отнесенных ко второму субъекту рассматриваемой подсистемы управления.  В Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2015 г. функционировало 2539 отдела судебных приставов с численностью судебных приставов-исполнителей 24 234 единицы. Их деятельность строго регламентирована и в рамках принудительного исполнения сводится к комплексу исполнительных действий, включающих в себя проведение подготовительных, основных и заключительных мероприятий. Количество таких процедур может составлять от одной (при возврате исполнительного документа, оплаченного в добровольном порядке) до нескольких сотен (при проведении комплекса мер).  Существует много слагаемых эффективности деятельности по принудительному исполнению. И одним из ключевых вопросов является доступ к информации об активах должника. В этом плане интересна позиция профессора Х. Делькассо о том, что «прозрачность активов должника более значима для эффективности исполнения судебных решений, чем способ организации лиц, ответственных за принудительное исполнение», которую приводит В. В. Ярков, исследуя отдельные тенденции исполнительного производства94. В связи с этим актуально дальнейшее правовое регулирование института раскрытия должником информации об имуществе и введение отдельного механизма декларирования должником своего имущества в рамках исполнительного производства. В настоящее время ФССП России этот вопрос прорабатывается. Введение механизма, а также ответственности за уклонение от подачи такой декларации либо за сообщение в ней заведомо ложных сведений будет относиться к правовому аспекту повышения эффективности деятельности.  Полагаем, для положительного решения вопросов, связанных с повышением статуса судебных приставов, необходимо ввести мораторий на внесение дополнений и изменений в инструментарий по исполнительному производству, за исключением норм, оптимизирующих деятельность судебных приставов-исполнителей и обязывающих должника мотивировать его действия по самостоятельному исполнению.  Среди наиболее значимых факторов, препятствующих результативной работе судебных приставов-исполнителей, наряду с увеличением объема работы следует рассматривать отсутствие зависимости оплаты труда от фактических результатов, невысокий профессиональный уровень работников и сверхурочные нагрузки. Эти факторы не позволяют повысить уровень фактического исполнения с одновременным снижением остатка исполнительных производств. В результате остаток неоконченных исполнительных производств на 1 января 2015 г. составил 25,4 млн., что более чем в 6,6 раза превышает остаток исполнительных производств 2005 года. Динамика этого процесса на протяжении всего периода существования федеральной службы имеет тенденцию роста. Фактически каждый третий исполнительный документ, находившийся на исполнении в ФССП России в 2014 году, принадлежал к категории исполнительных документов предыдущих лет. Вот почему очевидна необходимость повышения значимости оценки работы с этими исполнительными документами.  Очевидно, что система управления ФССП России создана на всей территории РФ и распространяется повсеместно. Посредством предоставленных функций субъект управления (центральный аппарат ФССП России) обеспечивает упорядоченное и целенаправленное воздействие на участников совместной деятельности (территориальные органы ФССП России). Это достигается, прежде всего, принятием правовых актов управления, которые «составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления»95.  За время существования ФССП России только ее центральным аппаратом как субъектом управления разработано и направлено в территориальные органы свыше 6,1 тыс. индивидуальных правовых актов (приказы, распоряжения) по основной деятельности, посредством которых субъект управления (центральный аппарат) обеспечивает упорядоченное воздействие на участников совместной деятельности. Из них более 60 % связаны с административным регулированием и направлены на совершенствование эффективности деятельности. Показатели эффективности функционирования Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства и правила их отражения Первые представления о понятии «система» возникли в античной философии, выдвинувшей онтологическое истолкование системы как упорядоченности и целостности бытия. В философии и науке нового времени понятие «система» использовалось при проведении научных исследований. Как отмечают исследователи в этой области, существует по меньшей мере несколько десятков различных определений понятия «система», используемых в зависимости от контекста, области знаний и целей исследования128. Вместе с тем, основные отечественные научные исследования данной категории приходятся на 60-е гг. XX в. Как верно отмечается в литературе того времени, «любая попытка обобщить все или, по крайней мере, все основные значения термина «система» с неизменностью приводит к тому, что под системой начинают понимать что угодно»129.  Впервые система оценки эффективности деятельности территориальных органов ФССП России (далее — система оценки) была разработана в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р130.  Целями системы являются повышение эффективности работы территориальных органов по выполнению стоящих перед ними задач, укрепление служебной и исполнительской дисциплины, дальнейшее совершенствование форм морального и материального стимулирования работников ФССП России.  При разработке системы оценки по показателям следует руководствоваться принципом минимизации с сохранением их значимости и влияния (в широком смысле) на конечный результат в установленной сфере деятельности. Необходимым условием остается возможность объекта управления осуществлять оперативный мониторинг на всех уровнях — от структурного подразделения до территориального органа. Заслуживает внимания мнение Н. И. Глазуновой о том, что «каждой системе присущи целеполагание, структурность, функциональность, целостность как результат взаимосвязи и взаимодействия элементов системы»131.  Приступая к разработке и обоснованию общих требований системы оценки эффективности деятельности, прежде всего, необходимо в концептуальном смысле определиться с основными понятиями, которые предполагается использовать в данном исследовании.  Система (от греч. systma — «целое, составленное из частей, соединение») — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство132. Любая «система» как философское, экономическое или юридическое понятие должна быть носителем единых признаков. Во-первых, она должна состоять из многих элементов. Во-вторых, все элементы должны быть взаимосвязаны. И, в-третьих, все элементы в комплексе должны создавать единое целое, сфокусированное на единой цели. Объединяющим признаком является «элемент» как некоторый объект, обладающий рядом важных свойств и реализующий в системе определенный закон функционирования. При этом внутренняя структура элемента не подлежит анализу. Эту точку зрения Ю. Н. Арсеньева, с которой следует согласиться, изложила в своем исследовании А. А. Абрамова133. Иначе говоря, под системой понимается наличие множества объектов с набором единых свойств и связей между ними. Каждая система характеризуется не только наличием связей и отношений между образующими ее элементами, но и неразрывным единством с окружающей средой, во взаимодействии с которой система проявляет свою целостность и эффективность. В теории систем под эффективностью понимается полнота и качество достижения стоящей перед системой цели134, являющейся адекватным отражением применения и использования функций управления. «Для эффективного анализа механизмов управления производственными процессами необходимо выяснить взаимосвязи между наиболее существенными факторами, определяющими ход процессов, и описать их количественно, т. е. придать форму, подлежащую математической обработке и оценке135.  Одной из таких функций, непосредственно влияющей на систему эффективности территориальных органов, является планирование. Сам процесс планирования позволяет более четко формулировать целевые установки органа исполнительной власти и использовать систему показателей деятельности, необходимую для последующего контроля результатов. Кроме того, планирование обеспечивает более четкую координацию усилий структурных подразделений и таким образом укрепляет взаимодействие руководителей территориальных органов со своими структурными подразделениями и управлениями центрального аппарата. Планирование в ФССП России является основным элементом системы управления, непосредственно оказывающим влияние на эффективность деятельности. Концептуально основы планирования впервые были изложены в приказе ФССП России от 07.04.2005 № 46 «Об утверждении Инструкции по организации планирования и контроля за выполнением планов в системе Федеральной службы судебных приставов»136.  В дальнейшем организация планирования как одна из основных функции системы управления совершенствуется и развивается (см.: приказ ФССП России от 15.06.2006 № 71 «Об утверждении Инструкции по организации планирования работы и контроля за выполнением планов в Федеральной службе судебных приставов»137; приказ ФССП России от 04.12.2008 № 491 «Об утверждении Инструкции по организации планирования деятельности Федеральной службы судебных приставов»138; приказ ФССП России от 06.04.2011 № 109 «Об организации планирования деятельности Федеральной службы судебных приставов»139; приказ ФССП России от 15.06.2012 № 281 «Об организации планирования деятельности Федеральной службы судебных приставов»140). Конкретизируются основные понятия, используемые в процессе планирования. Вносятся дополнения, направленные на его совершенствование. Обязательным условием состояния и качества планирования является жесткая централизация в планировании по вертикали. Методика системы комплексной оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства Этому может способствовать введение в качестве дополнения в ст. 4 Закона о судебных приставах новой государственной должности «помощник судебного пристава-исполнителя» и определение его обязанностей в ст. 12.1. В функции данных работников должно входить оказание помощи судебному приставу-исполнителю при осуществлении им своих полномочий. На помощников по поручению судебного пристава-исполнителя могут быть возложены обязанности по подготовке проектов процессуальных документов, а также запросов по находящимся на исполнении у судебного пристава-исполнителя исполнительным производствам. Они могут осуществлять проверку надлежащего извещения лиц, участвующих в исполнительном производстве, контролировать соблюдение мер принудительного исполнения, подбирать материалы и готовить информацию по поступившим в адрес судебного пристава-исполнителя обращениям, выполнять иные поручения, направленные на обеспечение его деятельности. Введение такой должности является правовым аспектом и существенно скажется на эффективности деятельности и системе оценки в целом.  Из сказанного следует, что мотивация как функция управления при грамотном и комплексном использовании ее составляющих, рассмотренных выше, должна выступать в качестве одного из критериев организационно-управленческой деятельности руководства территориальных органов, входящего в систему оценки как самостоятельное направление.  Среди наиболее значимых организационно – правовых аспектов, влияющих на формирование системы оценки, следует рассматривать статистическое обеспечение. Оно выступает как основная функция в управлении эффективностью и равнозначно управленческой функции учета. А. В. Кузнецов указывает, что в настоящее время насчитывается около 1 тыс. определений понятия «статистика». Первые упоминания о ней, указывает автор, относятся к 1749 г. и на протяжении последнего времени данный термин уточнялся и дополнялся162. По нашему мнению, в рамках настоящего исследования под статистикой надо понимать учение о системе показателей, т. е. количественных характеристиках, дающих всестороннее представление о процессах и явлениях, протекающих в области исполнительного производства и позволяющих сконструировать систему оценки эффективности деятельности территориальных органов ФССП России. Статистическое обеспечение ФССП России призвано, на основе анализа статистической информации, выявлять закономерности развития, прогнозировать, модулировать наступление тех или иных явлений.  Правовой блок статистической отчетности, используемый в формировании системы оценки эффективности исполнительного производства и базирующийся на создании принципиально нового направления движения информации статистического характера, создается в Минюсте России в 2001 г. (см. утративший ныне силу приказ Минюста России от 12.04.2001 № 119 «Об организации информирования Министерства юстиции Российской Федерации о процессах в сфере юстиции в субъектах Российской Федерации»). Табель информационных сообщений данного приказа впервые формирует основные направления будущей системы оценки.  Деятельность по организации и ведению статистической отчетности на этапе становления ФССП России впервые определяется приказом Минюста России от 27.04.2005 № 47 «О совершенствовании статистической отчетности Министерства юстиции Российской Федерации и подведомственных ему федеральных служб», действовавшим вплоть до сентября 2010 г. В качестве цели ведения ВСО определялось обеспечение структурных подразделений центрального аппарата Минюста России информацией для анализа результатов деятельности подведомственных ему федеральных служб, выработки и принятия управленческих решений. Массовый и организованный характер статистического наблюдения объяснялся еще и тем, что для определения информации о результативности деятельности территориальных органов необходимо было предусмотреть учет наибольшего количества показателей, отражающих действия судебного пристава-исполнителя. Сбору и обобщению подлежали 17 форм ВСО, содержащих информацию по 5 377 показателям, из них по направлению исполнительного производства девять форм — 1 034 показателя (см. приказы Минюста России от 30.08.2005 № 150, от 30.12.2005 № 257163). Мероприятия по совершенствованию ВСО ФССП России, осуществленные в период с 2007 г. до настоящего времени, позволили обеспечить достоверность представляемых сведений и возможность ежемесячного мониторинга положения территориальных органов в системе оценки.  Эффективным решением задач статистического обеспечения, сопровождения и обобщения стала совместная эксплуатация программных комплексов «АРМ — Статистика» и «Судебный пристав» (разработка Управления ФССП России по Кировской области, дата начала внедрения — 2007 г.). Совместная эксплуатация указанных программных комплексов позволила реально и в предельно короткие сроки повысить производительность труда, достоверность представляемой информации (при условии надлежащего ведения базы данных) и, что наиболее важно, обеспечить контроль представляемых данных. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |