Ювченко Сергей Владимирович. Становление органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в российской федерации в 1991-2008 гг.: историко-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Ювченко Сергей Владимирович;[Место защиты: Юго-Западный государственный университет - ГОУВПО].- Курск, 2015.- 218 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Проблемы становления системы органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в 1991 – 2004 гг 17**

1.1. Проблемы организации и осуществления исполнительного производства в России с 1991 по 1997 гг 17

1.2. Реформа исполнительного производства и органов принудительного исполнения 1997 г. Образование и деятельность службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации (1997 – 2004 гг.). 47

**Глава 2. Развитие системы органов принудительного исполнения с 2004 по 2008 гг 99**

2.1. Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы и образование Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации 99

2.2. Основные проблемы организации и деятельности Федеральной службы судебных приставов и реформа исполнительного производства (2004 – 2008 гг.). 122

Заключение 173

Список источников и литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Значительное количество не
исполняемых актов юрисдикционных органов обусловливает то
обстоятельство, что современная система исполнения судебных актов в
Российской Федерации постоянно находится в стадии реформирования. В
настоящее время единственным органом, исполняющим судебные акты по
гражданским, административным и уголовным делам, а также акты
налоговых, таможенных, контрольно-надзорных и иных органов
исполнительной власти, вытекающих из их административно-

юрисдикционной деятельности, решения комиссий по трудовым спорам, исполнительные надписи нотариусов и иные акты является Федеральная служба судебных приставов (далее – ФССП РФ). Поэтому в правовой системе Российской Федерации судебные приставы играют очень важную, а в некоторых случаях и ключевую роль, так как именно на них возложены полномочия по реализации основной массы актов судебных и иных органов. Между тем, эффективность работы судебных приставов-исполнителей являться относительно невысокой. Так, в 2014 г. исполнением было окончено только 40,1% исполнительных производств (в 2013 г. – 41,4%, в 2012 – 45,41. В 2014 г. необходимо было взыскать 5 729 879 752 000 руб., а фактически было взыскано 325 555 423 000 руб. (в 2013 – 4 182 076 078 000 руб. и 312 119 784 000 руб. соответственно, в 2012 г. – 4 182 076 078 000 руб. и 312 119 784 000 руб.)2.

Неисполнение судебных актов и актов иных органов отрицательно
влияет на отношении общества к деятельности судов и юрисдикционных
органов исполнительной власти и как следствие негативно сказывается на
развитие экономики и иных сфер жизнедеятельности. Но точечные
изменения в законодательство об исполнительном производстве и статусе
судебных приставов-исполнителей, проводимые с 2007 г. не привели к
желаемому увеличению эффективности работы данной сферы

правоприменения в Российской Федерации. Постоянно изменяясь,
законодательство об исполнительном производстве сохраняет целый ряд
недостатков, характерных еще для советского периода, связанных,
например, с излишней опекой должника в ущерб взыскателю, большим
количеством отсылочных норм, чаще всего на процессуальное
законодательство. Остается нерешенным целый ряд проблем

законодательного регулирования организационных основ деятельности органов принудительного исполнения.

1 Выполнение Федеральной службой судебных приставов основных показателей деятельности по
итогам работы за 2012 - 2014 годы// URL: (дата обращения – 10.02.2015).

2 Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов за 2012 –
2014 годы// URL: (дата обращения – 10.02.2015).

Обращение к истории становления и развития органов

принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в 1991-2008 гг. приобретает особую актуальность и практическое назначение. Исследование механизма формирования и развития органов принудительного исполнения актов юрисдикционных органов в 1991-2008 гг., позволит более эффективно совершенствовать современную систему исполнения судебных актов в Российской Федерации.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1991
г. по 2008 г., что позволяет отобразить целостную картину становления
органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных
органов в РФ. Нижняя граница определяется образованием Российской
Федерации в 1991 г. и началом построения в стране новой системы органов
принудительного исполнения. Верхняя – окончательным организационно-
правовым оформлением ФССП и придание в 2008 г. ей статуса
контрольно-надзорного органа.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы

становления и развития органов принудительного исполнения в новейшей
истории России не нашли должного отражения в современной правовой
науке. Отсутствуют комплексные исследования в этой сфере,

охватывающие все представленные в данной работе периоды. Отдельные проблемы организации исполнительного производства в Российской Федерации в 1991 – 2008 гг. нашли отражение в ряде исследований по гражданскому процессу, исполнительному производству, а также посвящены отдельным проблемам деятельности органов принудительного исполнения.

Традиционно проблемы организации принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов рассматривались в рамках науки гражданского процессуального права. В начале 1990-х годов наиболее значимые исследования проводились такими авторами как: М.А. Викут, В.П. Воложанин, А.К. Сергун, В.В. Худенко, М.С. Шакарян, М.К. Юков3.

В середине – конце 1990-х гг., особенно после принятия в 1997 г.
Федерального закона от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном
производстве»4 и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О
судебных приставах»5, исполнительное производство стало

рассматриваться как самостоятельная сфера правоприменения, в связи с чем большее внимание уделяется и органам принудительного исполнения уже не как части судебной власти, а как самостоятельной структуре. Выделяется группа исследователей, в работах которых закладываются

3 См.: Гражданское процессуальное законодательство: Комментарий / Отв. ред. М.К. Юков. М.,1991;
Худенко В.В. Участники исполнительного производства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов,
1992; Гражданское процессуальное право России: Учебник для вузов / Под ред. М.С. Шакарян. М., 1993;
Гражданский процесс: Учебник для вузов/ Под ред. Ю.К. Осипова. М., 1996.

4 СЗ РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3591.

5 СЗ РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3590.

основополагающие подходы к пониманию исполнительного производства как отдельной направления деятельности государства, а также общих вопросов организации данного вида правоприменения: Д.Х. Валеев, О.В. Исаенкова, И.В. Решетникова, В.В. Ярков6.

Так, в своей работе «Гражданское право и гражданский процесс в современной России» И.В. Решетникова и В.В. Ярков одними из первых поставили вопрос принятия Исполнительного кодекса, введения института частных исполнителей, внедрения зарубежного опыта исполнения юрисдикционных актов в российскую правовую действительность7. Позже эти же идеи будут поддержаны О.В. Исаенковой8.

Отдельных вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов, в своих диссертационных исследованиях касались А.В. Ермаков, И.Б. Морозова, А.Н. Сарычев9.

В начале 2000-х годов выходит значительное количество работ,
посвященных проблемам исполнительного производства, таких авторов
как: Р.Ю. Абросимов, А.Х. Агеев, С.Н. Бочарова, В.П. Добровольский,
М.Р. Загидулин, Д.Я. Малешин, А.В. Рего, М.Р. Тарасова, А.В. Чекмарева
и др.10 В то же время появляются исследования, непосредственно
посвященные правовому положению органов принудительного

исполнения в тот период11. Так, Ю.И. Бурмаков и М.А. Клепикова рассматривали правовое положение органов принудительного исполнения,

6 См.: Валеев Д.Х. Процессуальное положение лиц, участвующих в исполнительном производстве:
Дисс. … канд. юрид. наук. Казань, 1999; Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и
гражданский процесс в современной России. М., 1999; Ярков В.В. Концепция реформы принудительного
исполнения в сфере гражданской юрисдикции // Российский юридический журнал. 1996. № 2.

7 Решетникова И.В., Ярков В.В. Указ. соч. С. 180-190.

8 Исаенкова О.В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции. Саратов, 2002. С.
177.

9 Сарычев А.Н. Исполнительное производство как вид административного производства: Дисс. …
канд. юрид. наук. Саратов, 1998; Ермаков А.В. Исполнение судебных решений и прокурорский надзор в
сфере исполнительного производства: Дисс. … канд. юрид. наук. М.,1999; Морозова И.Б. Субъекты
исполнительного производства: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1999.

10 См.: Бочарова С.Н. Совершенствование прокурорского надзора в исполнительном производстве:
проблемы теории и практики: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2002; Добровольский В.П.
Административно-правовые проблемы обращения взыскания на денежные средства должников в
процессе исполнительного производства: Дисс… канд. юрид. наук. М., 2002; Абросимов Р.Ю.
Особенности исполнительного производства относительно субъектов финансового права: Дисс. … канд.
юрид. наук. М., 2003; Загидулин М.Р. Гражданско-правовая ответственность в исполнительном
производстве: Дисс. … канд. юрид. наук. Казань, 2003; Малешин Д.Я. Исполнительное производство
(функции суда). М., 2003; Тарасова М.Р. Исполнительное производство Российской Федерации как
административный процесс: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003; Чекмарева А.В. Защита прав человека в
исполнительном производстве: Дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Агеев А.Х. Частноправовые и
публично-правовые начала в исполнительном производстве: Дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург,
2004; Рего А.В. Правоотношения в исполнительном производстве: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2004.

11 Бурмаков Ю.И. Проблемы организации исполнительного производства в Российской Федерации:
Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2001; Клепикова М.А. Проблемы правового положения органов
принудительного исполнения в исполнительном производстве: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003;
Федоров П.Ю. Организационно-правовые основы деятельности службы судебных приставов: Дисс. …
канд. юрид. наук. М., 2004.

судебных приставов-исполнителей по законодательству 1997 г., анализировали особенности взаимодействия службы судебных приставов с судом и органами исполнительной власти. П.Ю. Федоров исследовал проблемы правового статуса образованной в 2004 г. ФССП РФ, но делал это без привязки к осуществлявшейся в тот период административной реформы.

В этот же период выходит значительное число историко-правовых исследований, посвященных институту судебных приставов (В.В. Захаров, О.А. Иванова, Т.А. Зезюлина), но эти работы в основном касались дореволюционного периода истории12.

Историко-правовое исследование В.М. Голубева «Очерки истории
приставов России» (2007 г.) затрагивает развитие органов

принудительного исполнения в рассматриваемый нами период, но данная монография носит больше очерковедческий характер. Автор касается лишь общих тенденций становления современной системы исполнительного производства, и не рассматривает основные проблемы развития органов принудительного исполнения в Российской Федерации13.

В 2010-х гг. также вышло ряд исследований, посвященных истории
исполнительного производства и органов принудительного исполнения.
Можно отметить таких авторов, как Ю.В. Левина, Е.Н. Воронов, В.Ю.
Маркин14. В.Ю. Левина в своих трудах в основном анализирует развитие
доктрины исполнительного производства и, соответственно,

законодательство в этой сфере. Е.Н. Воронов в своем исследовании рассматривает историю органов принудительного исполнения судебных актов в России с древнейших времен. Автор сосредоточен на организации исполнения судебных актов, не затрагивая при этом исполнение актов иных юрисдикционных органов. Работа В.Ю. Маркина посвящена советскому периоду истории органов принудительного исполнения.

Таким образом, несмотря на то, что ряд ученых в своих исследованиях, так или иначе, касались истории становления органов принудительного исполнения в России (1991-2008 гг.), целостного комплексного историко-правового исследования их становления и развития в рассматриваемый нами период не осуществлялось.

12 Захаров В.В. Институт судебных приставов в дореволюционной России (1864-1917 гг.): Дисс. …
канд. юрид. наук. М., 2000; Иванова О.А. Организационно-правовые основы становления и развития
службы судебных приставов в Казанской губернии (1864 – ноябрь 1917 гг.): Дисс. … канд. юрид. наук.
М., 2004; Зезюлина Т.А. Организационно-правовые основы становления и функционирования института
судебных приставов в России (1864–1917 гг.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.

13 Голубев В.М. Очерки по истории судебных приставов России. М., 2007.

14 Левина Ю.В. Исполнительное арбитражное производство в России, 1991 -2008 годы: Автореф.
дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Воронов Е.Н. Органы принудительного исполнения судебных актов в
России: история и современность. Курск, 2013; Маркин В.Ю. Становление и развитие органов
принудительного исполнения судебных решений по гражданским делам в РСФСР в 1918-1991 гг.:
историко-правовое исследование: Дисс. … канд. юрид. наук. Курск, 2014.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе становления и развития органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов Российской Федерации в период 1991-2008 гг.

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и деятельность органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в 1991 – 2008 гг., материалы правоприменительной практики.

Цель настоящей работы состоит в полном и всестороннем правовом исследовании истории становления и развития органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации и организационно-правовых основ их деятельности в 1991-2008 гг.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач диссертационного исследования:

- охарактеризовать основные тенденции развития органов
принудительного исполнения в России с 1991 по 1997 г. и выявить
недостатки в их организации как причины дальнейшего реформирования
системы принудительного исполнения;

- проанализировать основные проблемы реформирования
исполнительного производства и органов принудительного исполнения в
1997 г. и определить особенности и тенденции их последующего развития.

исследовать процесс образования ФССП РФ в контексте оптимизации функций органов исполнительной власти в рамках административной реформы в 2004 г., выделить достоинства и недостатки новой системы органов принудительного исполнения и предложить способы ее совершенствования;

определить особенности развития органов принудительного исполнения и реформирования исполнительного производства в период с 2004 по 2008 гг. дать оценку итогов совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в период ее становления.

- выработать рекомендации по совершенствованию современной
системы организации и осуществления исполнительного производства на
основании обобщения опыта развития указанных органов в 1991-2008 гг.

Источниковой базой исследования послужили нормативные
правовые акты, архивные материалы, статистические и аналитические
материалы ФССП РФ и ее территориальных подразделений,

правоприменительная практика, публикации в периодической печати, интернет-ресурсы и другие документы по организации, деятельности и правовому регулированию органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации (1991 – 2008 гг.).

Исследованы нормативные правовые акты, регламентировавшие
организацию и деятельность органов принудительного исполнения, в
исследуемый период, а именно: гражданско-процессуальное, арбитражно-
процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-
процессуальное законодательство, в части, касающейся деятельности
органов принудительного исполнения в исследуемый период,
законодательство об исполнительном производстве 1985 г., 1997 г., 2007 г.,
нормативные правовые акты, регламентирующие организационные основы
деятельности органов принудительного исполнения (законы и
подзаконные акты).

Привлекались архивные материалы Управления Федеральной службы судебных приставов по Курской области, Арбитражного суда Курской области, Курского гарнизонного военного суда, содержащие правоприменительную практику деятельности судебных приставов-исполнителей, статистические и аналитические материалы по работе Службы судебных приставов и ее территориальных подразделений в Курской области.

Использовались стенограммы заседаний Государственной Думы Российской Федерации периодов 1995 г., 1997 г., 2006 г., 2007 г., на которых обсуждались проекты законов об исполнительном производстве, о судебных приставах и изменений в иные нормативные акты в связи с их принятием.

Особое значение для наиболее полного исследования, заявленной в диссертации проблемы имели статистические и аналитические материалы, опубликованные на официальных сайтах ФССП РФ и ее территориальных подразделений. Диссертантом изучены материалы официальных сайтов Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации, Управления ФССП по Курской области, Управления ФССП по г. Москве, Управления ФССП по Саратовской области и др., что позволило дать более целостную картину развития органов принудительного исполнения в целом по стране.

Кроме того, в работе использованы материалы, опубликованные в таких периодических изданиях как: «Бюллетень Министерства юстиции РФ», «Бюллетень службы судебных приставов Минюста РФ», «Российская газета» и др.

Методологическая основа исследования. В работе использовались
общенаучные и специально-научные методы познания. Общенаучные
методы (анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция и др.), позволили
выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого
объекта. Специально-научные 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.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды
современных авторов, посвященные как истории, так и современному
состоянию организации исполнительного производства, в том числе
отечественных специалистов в области теории государства и права,
гражданского процесса, административного права, исполнительного
производства: В.П. Беляева, О.В. Брежнева, Ю.И. Бурмакова, Д.Х. Валеева,
М.А. Викут, Е.Н. Воронова, С.И. Гладышева, М.А. Гурвича, В.А. Гуреева,
А.А. Демичева, В.В. Захарова, А.Ф. Извариной, И.А. Исаева,

О.В. Исаенковой, М.А. Клепиковой, Е.Н. Кузнецова, И.Б. Лагутина,
О.Э. Лейста, Д.Я. Малешина, М.Н. Марченко, И.Б. Морозовой,

И.В. Решетниковой, З.З. Сатаровой, Д.Н. Смолы, Ю.Н. Старилова,

Ю.А. Тихомирова, М.К. Треушникова, Г.Д. Улетовой, П.Ю. Федорова, М.В. Филимоновой, М.И. Филиппова, А.П. Фокова, Б.М. Шерстюка, М.К. Юкова, В.В. Яркова и др.

Научная новизна диссертации заключается в том, что работа представляет собой первое комплексное историко-правовое исследование становления и развития органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в 1991-2008 гг. В работе представлен авторский подход к периодизации этапов развития системы органов принудительного исполнения, предложено обоснование указанной периодизации. В ходе исследования проведен подробный анализ направлений развития организации исполнительного производства в 1991-2008 гг., осуществляемый в тесной взаимосвязи с проводимыми в стране судебной и административной реформами, изменением социально-экономической и политической ситуации в Российской Федерации, происходящей в исследуемый период. В работе выявлены основные причины низкой эффективности деятельности органов принудительного исполнения, как в прошлом, так и в настоящее время, и сделаны конкретные предложения по совершенствованию данного института.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Установлено, что организация принудительного исполнения
судебных актов и актов иных органов представляет собой отдельное
направление деятельности органов государственной власти, включающее в
себя создание специального института, обладающего властными
полномочиями, направленного на обеспечение механизма реализации
судебных актов и актов иных органов, с целью защиты прав и законных
интересов граждан, организаций и учреждений в Российской Федерации.

2. Обосновывается, что процесс становления органов,
осуществляющих принудительное исполнение судебных актов и актов
иных юрисдикционных органов в Российской Федерации, включает в себя
три периода. Первый период (1991-1997 гг.) ознаменован возникновением

Российской Федерации, трансформировавшей советскую модель

организации и осуществления исполнительного производства,

неэффективность которой вызвало проведение ее реформы 1997 г., завершившейся принятием ФЗ «Об исполнительном производстве» и ФЗ «О судебных приставах» и созданием службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации. Второй период (1997-2004 гг.) обусловлен становлением службы судебных приставов Российской Федерации, формированием ее внутренней структуры на основе применения принятого законодательства об исполнительном производстве. Третий период (2004-2008 гг.) совпадает с началом проведения административной реформы в России, одним из направлений которой стало создание Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации. Завершение указанного периода совпадает с завершением реформы организации исполнительного производства и окончательным организационно-правовым оформлением Федеральной службы судебных приставов в 2008 г. и придания ей статуса контрольно-надзорного органа Российской Федерации.

3. Процесс создания российской системы принудительного
исполнения формировался под влиянием ряда факторов, связанных с
непосредственным влиянием советской системы органов принудительного
исполнения, не позволившей быстро адаптироваться к новым социально-
экономическим условиям. Данное обстоятельство негативно повлияло на
судебную деятельность и, как следствие, на развитие экономики.
Возросшая нагрузка на суды и судебных исполнителей, отсутствие у
последних необходимых полномочий для эффективного осуществления
своих функций, устаревшее законодательство об исполнительном
производстве, привели данный вид правоприменения к глубокому кризису,
к невозможности исполнения большей части судебных актов и актов иных
органов.

4. Реформа системы принудительного исполнения 1997 г. в России,
итогом которой стало принятие ФЗ «Об исполнительном производстве» и
ФЗ «О судебных приставах» и создание Службы судебных приставов,
ознаменовало собой изменение отношения законодателя к
исполнительному производству как направлению деятельности. Оно
перестало быть придатком гражданского или административного процесса,
получило правовую и институциональную основу. Органы
принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов заняли
свое самостоятельное место в системе исполнительной власти Российской
Федерации. С 1997 г. окончательно сложилась концепция реформирования
органов принудительного исполнения не в рамках судебной, а в рамках
административной реформы, проводимой в Российской Федерации.

5. Доказано, что предоставленные в 2004 г. Службе судебных
приставов новые полномочия и изменение финансирования, не привели к

повышению эффективности исполнительного производства. ФССП РФ не
была наделена полномочиями по контролю и надзору в установленной
сфере деятельности, как это предусматривалось для федеральных служб,
что осложняло как контроль за исполнением решений юрисдикционных
органов, так и осуществление административной практики. Службе не был
придан статус правоохранительного органа, хотя по всем признакам ее
деятельность приобрела статус правоохранительной, что препятствовало
наделению ее таким важным и необходимым полномочием, как
осуществление оперативно-разыскной деятельности, оптимизацию

силовой составляющей ФССП РФ.

В результате реформы судебные приставы стали государственными гражданскими служащими, что определило их правовое положение, но никаких изменений в полномочиях судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительного производства не произошло.

6. В целях повышения эффективности исполнительного
производства обосновывается необходимость его дифференциации в
государственно-частной форме. За государственными органами
предлагается закрепить полномочия по исполнению решений, вытекающих
из публичных правоотношений, а также гарантирующих социальную
защиту материнства и детства в Российской Федерации с правом
исполнения других актов судебных и административных органов на
возмездной основе. Параллельное создание частных органов
исполнительного производства позволит разгрузить государственные
органы и создаст положительную конкуренцию в этой сфере, что как
следствие повысит качество и количество исполнения актов
юрисдикционных органов в Российской Федерации.

7. Обосновывается необходимость возвращения к практике
получения процентов от исполненных судебных решений, широко
применяемой в исследуемый период. Данное обстоятельство позволит
обеспечить большую эффективность работы приставов-исполнителей и
повысит количество исполняемых в России судебных решений. Также
предлагается частичная передача полномочий по осуществлению
исполнительного производства частным структурам, например по поиску
имущества должника или самого должника, при должном правовом
регулировании этой деятельности.

Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что сформулированные в нем положения и выводы уточняют и расширяют научную информацию об особенностях становления и развития органов, осуществлявших исполнение судебных актов и актов иных органов в РФ. В результате исследования обобщены ранее известные материалы и получены новые данные об эволюции института судебных исполнителей в России 1991 – 2008 гг. Практическая значимость диссертации заключается в том, что сформулированные в работе теоретические положения и выводы

имеют практическое значение для решения отдельных проблем
организации и осуществления исполнительного производства в РФ.
Историко-правовое исследование развития института органов

принудительного исполнения в России способствует более глубокому пониманию отдельных элементов государственной власти в Российской Федерации. Обобщение отечественного опыта развития органов, осуществлявших функцию исполнения судебных актов и актов иных органов, анализ результатов их деятельности, выявление особенностей на разных этапах их становления с 1991 по 2008 гг. имеют практическую значимость для решения аналогичных проблем, возникающих сегодня. На основе материалов данного диссертационного исследования выработаны практические рекомендации по совершенствованию организации и осуществления исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации в настоящее время.

Апробация результатов исследования. Результаты и положения настоящего диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Юго-Западного государственного университета.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные материалы которой изложены в 7 статьях, в том числе 3 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Отдельные положения работы обсуждались на научно-практических конференциях различного уровня, в том числе: «Актуальные проблемы цивилистики», г. Курск (2014 г.), «Актуальные вопросы юриспруденции», г. Екатеринбург (2015 г.), «Тенденции развития правовой науки», г. Уфа (2015 г.), «Теория и практика современной юридической науки», г. Самара (2015 г.).

## Проблемы организации и осуществления исполнительного производства в России с 1991 по 1997 гг

История органов принудительного исполнения в России составляет несколько веков. Первые упоминания о них содержались в различных редакциях «Русской правды». К ним относились: «вирник», «мечник», «ябедник», «детский», которые собирали виры, взыскивали судебные пошлины и т. п.1 В ХIII в. появляются приставы, которые не являлись единственными субъектами, имеющими полномочия по исполнительному производству 2. Подробно правовой статус приставов и иных должностных лиц, осуществляющих принудительное исполнение, регулировался Новгородской и Псковской судными грамотами3. Согласно этим источникам, они являлись судебными чиновниками, обеспечивающими функционирование суда и исполнявшими судебные акты, при этом могли исполнять и акты иных органов, а также выполняли иные функции. В дальнейшем, правовое положение органов принудительного исполнения регламентировалось судебниками XV – XVIвв. и Соборным Уложением 1649г. В этих документах упоминаются не только приставы, но и «недельщики», «ездоки», «подвойские»

В полномочиях отдельных органов, таких как приставы, недельники, подвойские и др. преобладало принудительное исполнение, но единой системы органов принудительного исполнения вплоть до второй половины XIXв. не сложилось. Кроме того, до начала XVIIIв. имелась тенденция к определенной ин-ституализации организации принудительного исполнения, путем создания специализированных органов. Но данная тенденция не нашла воплощения в последующие периоды времени. К тому же приставы, например, занимались не только принудительным исполнением, но и доставляли стороны или свидетелей в суд, раздавали повестки, выполняли иные судебные поручения.

Большую трансформацию органы принудительного исполнения претерпели в начале XVIII в. в связи с проведением петровских реформ. Должности приставов были упразднены. Их полномочия перераспределили между неспециализированными, административными и судебными, органами. Согласно Наказу воеводам, они были обязаны приговоры надворного суда «к подобающему и действительному исполнению в действо производить и оказывать содействие стороне, выигравшей гражданскую тяжбу в исполнении судебного решения»1. Некоторые исполнительные действия производили подьячие, служившие или у городовых судей, или при органах управления.

С начала XVIII в. и до судебной реформы 1864г. в России практически не было специализированных органов принудительного исполнения. Главным субъектом принудительного исполнения с середины XVIII в. становится полиция. Но ни петровскими реформами, в рамках которых была осуществлена попытка отделения суда от администрации, ни последующими изменениями в законодательстве Российской империи, выработки единой концепции и институализации принудительного исполнения не было осуществлено, несмотря на то, что в данный период продолжало формироваться и совершенствоваться законодательство, регламентирующее процедуру исполни 1 Инструкция или наказ воеводам 1719 г.//Полное собрание законов Российской империи. Первое. СПб., 1830. Т. 5. № 3294. тельного производства, вырабатывались наиболее эффективные меры принудительного исполнения. Органы, реализовывавшие эту деятельность, отличались многообразием, часто полномочия принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов налагались на структуры, для которых исполнительное производство противоречило природе их деятельности, например, на полицию. Все это негативно сказывалось на эффективности исполнения таких актов.

Таким образом, вплоть до второй половины XIX в. поступательного становления и развития органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов не происходило. Только по итогам судебной реформы 1864г. в России появились действительно специализированные структуры, занимающиеся исполнением судебных решений – судебные приставы. 20 ноября 1864 г. было утверждено Учреждение судебных установлений (далее - УСУ), которое устанавливало новую судебную систему и систему органов принудительного исполнения в стране1. Как уже отмечалось, полиция, как основной орган исполнения судебных актов и актов иных органов, неэффективно справлялась с указанной функцией, в то время как количество гражданских дел росло с каждым годом. Было принято решение о создании специализированных органов принудительного исполнения – судебных приставов. Их организационно-правовой статус регламентировался в основном УСУ и Уставом гражданского судопроизводства (далее – УГС)2.

Отсутствие поступательного развития органов принудительного исполнения привело к существенным проблемам, организационного характера. Во-первых, отсутствовали квалифицированные кадры с опытом работы, и требовалось обеспечить их подготовку. Во-вторых, работа была довольно тяжелой и низкопрестижной, что приводило к текучке кадров, которые не

Сохранялась тенденция и к наделению судебных приставов дополнительными, не связанными с исполнительным производством функциями, такими как обеспечение деятельности судов. В качестве органов принудительного исполнения продолжала выступать полиция и некоторые другие структуры, например, местные органы управления2. Все это негативно влияло на эффективность исполнительного производства, которое оставалось существенной проблемой правоприменения.

В советский период происходило поступательное развитие органов принудительного исполнения, которые во многом напоминали систему, сложившуюся в дореволюционной России. Положение «О судоустройстве РСФСР», принятое ВЦИК РСФСР 11 ноября 1922г. закрепило создание института судебных исполнителей как вспомогательного органа по исполнению судебных решений, должности которых создавались при народных судах и при арбитражных комиссиях3. Причем советской властью была воспринята не только организация, но и с некоторыми изменениями царская нормативная правовая база, регламентировавшая процедуру исполнительного производства и меры принудительного исполнения4.

В советской России исполнительное производство оставалось одной из проблемных стадий правоприменения5. Поэтому данная сфера подвергалась частым изменениям, но не затрагивающим стержневых вопросов исполнения юрисдикционных актов.

## Реформа исполнительного производства и органов принудительного исполнения 1997 г. Образование и деятельность службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации (1997 – 2004 гг.).

В июле 1997г. Федеральные законы «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» были одобрены Советом Федерации и подписаны Президентом2. В них нашла четкое отражение новая правовая доктрина, утверждающая исполнительное производство как самостоятельный вид правоприменительной деятельности. Была полностью упразднена, действовавшая еще с советских времен, а точнее даже с 1864г. модель организации принудительного исполнения, при которой соответствующие органы состояли при суде.

В Пояснительной записке к проектам ФЗ «Об исполнительном производстве» и ФЗ «О судебных приставах» было отмечено, что в соответствии с принципом разделения властей суды освобождаются от несвойственной им функции по руководству работой судебных исполнителей, т.е., по существу от выполнения собственных актов и, тем более, постановлений несудебных органов. При этом сохраняется преемственность многих важных процессуальных норм исполнительного производства, проверенных практикой их применения. Вместе с тем, предусмотрен ряд новых положений, направленных на процессуальную завершенность исполнительного производства, являющегося самостоятельным участком правоохранительной деятельности

Некоторые исследователи несколько критически подходят к пониманию исполнения как несвойственной суду функции. Так, Д.Я.Малешин, анализируя реформы исполнительного производства, проводимые в нашей стране отмечает, что «успех общей реформы каждый раз омрачался недостаточной эффективностью исполнения вынесенных решений. производстве» и «О судебных приставах»// СПС КонсультантПлюс полнению находились в различные периоды в компетенции или органов судебной власти, или органов исполнительной власти. Если же та или иная власть осуществляла эти функции не в полной мере эффективно, то исполнение передавали в ведение другой власти. Каждый раз авторы реформ делали один и тот же вывод – полномочия по исполнению не свойственны той или иной власти и поэтому нужно передать их в ведение другой власти»1.

Действительно, необходимость реформирования исполнительного производства была вызвана его неэффективностью. Если допустить, что судебные исполнители справлялись бы со своими полномочиями, то исполнение вполне бы оказалось свойственно судебным органам. В связи с этим примечательной является точка зрения Е.Н. Воронова, который усомнился в необходимости кардинальных изменений организации принудительного исполнения2. Автор задается вопросом, стоило ли разрушать складывающуюся десятилетиями, а если учесть дореволюционный опыт, то и столетиями, судебную модель?

Вопрос о несвойственности судебной власти исполнения своих жере-шений является дискуссионным. Как отмечает профессор М.Н.Марченко, единого определения судебной власти еще не сложилось, и многие исследователи наделяют ее функцией исполнения3. В Конституции Испании, например, прямо установлено, что «обеспечение применения решений и приговоров относится исключительно к ведению судей и судов, определенных зако-ном...»4. Может быть, стоило модернизировать уже сложившуюся судебную модель принудительного исполнения, наделить судебного исполнителя большей самостоятельностью вместо того, чтобы создавать новую службу.

Позволим себе не согласиться с такой точкой зрения. Выведение органов принудительного исполнения из ведения судов, принятие отдельного нормативного акта, регулирующего исполнительное производство, вывело данный важнейший вид правоприменительной деятельности на новый, самостоятельный уровень. Тем самым, теперь уже на законодательном уровне была подтверждена особая роль исполнительного производства, как самостоятельного процессуального института. Исполнительное производство перестало быть побочным явлением, придатком, как в нормативном, так и в организационном плане. Хотя до конца реализовать данную концепцию в Российской Федерации так пока и не удалось. Однако об этом ниже еще будет сказано. Пока же вернемся к анализу изменений в организации и правовом регулировании исполнительного производства, вызванных законами 1997г. «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве».

Согласно ч.1 ст.3 ФЗ «Об исполнительном производстве», принудительное исполнение судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации было возложено на службу судебных приставов органов юстиции. При Министерстве юстиции РФ был образован Департамент судебных приставов.

Здесь стоит отметить, что с 1997г. окончательно сложилась и инсти-туализировалась концепция изменений органов принудительного исполнения и исполнительного производства не в рамках судебной реформы, а в рамках административной реформы, проводимой в Российской Федерации.

Минюст РФ осуществлял организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов через главного судебного пристава Российской Федерации. Глава службы – главный судебный пристав Российской Федерации – одновременно являлся заместителем министра юстиции Российской Федерации. Он назначался на должность и освобождался от должности Правительством Российской Федерации, тем самым подчеркивалась особая значимость службы. Скажем больше, исполнительное производство, наконец, начало приобретать самостоятельное лицо, переставало быть побочным явлением. Заместитель главного судебного пристава и главный военный судебный пристав назначались министром юстиции Российской Федерации. На должность замминистра юстиции, главного судебного пристава РФ был назначен Б.П. Кондрашов, который стал первым руководителем службы судебных приставов.

В соответствии со ст. 8 действовавшей тогда редакции ФЗ «О судебных приставах», Главный судебный пристав Российской Федерации: осуществлял руководство деятельностью службы судебных приставов; издавал приказы, указания и распоряжения, регулирующие вопросы организации деятельности службы судебных приставов и порядок реализации мер материального и социального обеспечения судебных приставов, обязательные для исполнения всеми сотрудниками службы судебных приставов; в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливал штаты и структуру службы судебных приставов; осуществлял финансовое и материально-техническое обеспечение службы судебных приставов; рассматривал жалобы на действия судебных приставов в порядке подчиненности; нес предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за выполнение задач, возложенных на службу судебных приставов.

На службу судебных приставов были возложены две функции – исполнение судебных актов и актов иных органов и обеспечение установленного порядка деятельности судов. Причем ввиду специфичности выполняемой Службой функции принудительного исполнения она частично была переведена на самофинансирование. 26 июня 1996г. Правительство РФ утвердило Положение о внебюджетном фонде развития исполнительного производства1.

Средства фонда являлись федеральной собственностью и находились в оперативном управлении Минюста. Они не подлежали изъятию и нецелевому использованию. Аккумулировались эти средства на счетах в учреждениях Центробанка, а также на конкурсной основе в кредитных организациях. Формировался фонд из следующих источников: а) 70% от сумм исполнительских сборов; б) сумм возмещения расходов по проведению исполнительных действий; в) доходов от хранения временно свободных денежных средств, размещенных в кредитных организациях на конкурсной основе; г) иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы и образование Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации

В качестве последних, в случае необходимости1, выступал Минюст или его управление в субъекте РФ. В соответствии с упомянутым Положением, ФССП РФ приобрела статус юридического лица со своей атрибутикой: наименованием, печатью с изображением Государственного герба РФ и т.д.2 У ФССП РФ появился ряд новых и самостоятельных полномочий: проведение в установленном законодательством порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ФССП РФ, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности; осуществление функций главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание центрального аппарата ФССП РФ и территориальных органов, а также на реализацию возложенных на нее функций; осуществление кадрового обеспечения центрального аппарата ФССП РФ и территориальных органов, организация профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров; разработка и осуществление мер по обеспечению правовой и социальной защиты работников ФССП РФ; осуществление материально-технического обеспечения деятельности центрального аппарата ФССП РФ и территориальных органов, в том числе обеспечение оружием в порядке, установленном законодательством; взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к компетенции ФССП РФ; участие в установленном порядке в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, по вопросам, относящимся к компетенции ФССП РФ.

ФССП РФ не наделялась полномочиями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, как это предусматривалось для федеральных служб как концепцией административной реформы, так и Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. То есть «де юре» служба не имела право контролировать исполнение гражданами и организациями, а также органами власти и их должностными лицами судебных актов и актов иных органов. Это значительно сужало возможности Службы как при осуществлении исполнительной деятельности, так и в административно-деликтной практике.

Произошли некоторые изменения и в полномочиях директора службы судебных приставов. У директора ФССП РФ появились возможности обеспечивать и контролировать исполнительное производство, которое возбуждалось в отношении одного и того же должника в различных территориальных органах; представление в установленном порядке ФССП РФ в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления и организациях1. Однако так и не были расширены полномочия высшего руководства службы судебных приставов в области исполнительного производства.

На местах особых изменений в структуре службы судебных приставов не произошло. Хотя и здесь Служба постепенно избавлялась от излишнего контроля со стороны Минюста РФ. Территориальные подразделения стали управлениями ФССП РФ в субъектах, возглавляли которые главные судебные приставы субъектов, назначаемые на должность и освобождаемые от должности приказом Министерства юстиции РФ по представлению директора ФССП РФ. Руководители региональных управлений ФССП РФ наделялись правом представлять службу в суде. Основными звеньями Службы оставались районные и межрайонные подразделения ФССП РФ, где осуществляли Несколько снизилась предельная численность судебных приставов, если в 2003г. она устанавливалась в количестве 44 956 единиц, то в 2004г. -44 831 единицы. При этом было бы логично увеличить численность судебных приставов, чтобы хоть как-то перераспределить нагрузку на ФССП РФ. Упразднялись должности судебных приставов военных судов. На полномочиях судебных приставов-исполнителей административная реформа никак не сказалась, однако несколько изменился их правовой статус как государственных служащих.

Напомним, что вторым направлением административной реформы 2004г. было реформирование государственной службы. Замысел реформы государственной службы состоял в необходимости решения ряда основополагающих для данного института проблем, сводящихся к устранению противоречий и пробелов в законодательстве о госслужбе, установлению соответствия социального и правового положения государственного служащего и степени возлагаемой на него ответственности, использованию новых современных технологий государственного управления в масштабах реализуемых государственных программ и проектов, повышению авторитета государственной службы и т.д.

27 мая 2003г. вступил в действие ФЗ «О системе государственной службы»2. Государственная служба была разделена на три вида: государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. В законодательстве провозглашалась открытость и равный доступ на должности государственной службы.

## Основные проблемы организации и деятельности Федеральной службы судебных приставов и реформа исполнительного производства (2004 – 2008 гг.).

По сути, с приданием ФССП РФ статуса контрольно-надзорного органа произошло ее полное оформление как федерального органа государственной власти в форме федеральной службы и тем самым логически, в рамках административной реформы заканчивается реформирование органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов.

В 2008 г. произошли перемены в руководстве ФССП РФ. 29 декабря на должность Директора ФССП РФ был назначен А.О. Парфенчиков. Под его руководством ФССП РФ вошла в еще один кризисный 2009 г.

Итак, в 2004 – 2008 гг. в Российской Федерации сохранялась концепция развития органов принудительного исполнения, предусматривающая единственный орган, осуществляющий данную функцию – ФССП РФ. Организационное развитие ФССП РФ происходило в рамках, продолжавшейся в стране административной реформы. В период с 2005 по 2007 гг. усиливается правоохранительная составляющая службы, наращивается как в количественном, так и в качественном плане уголовная и административная практика. Совершенствуется внутренняя организация ФССП РФ, в связи с принятием административных регламентов ее деятельность становится более прозрачной и упорядоченной. Начало 2000-х годов становится периодом активного внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность ФССП РФ, создаются интернет-сайты Службы и ее территориальных органов, формируется единая информационная база данных должников. ФССП РФ продолжает активную интеграцию в структуру федеральных органов исполнительной власти, усиливая взаимодействие, в функциональном и информационном плане, с такими структурами как ФНС РФ, ФТС РФ, органами внутренних дел, ФМС РФ и др. в процессе исполнения как актов этих органов, так и иных исполнительных документов. Однако такое сотрудничество затруднялось отсутствием доступа ФССП РФ к базам данных этих органов.

В целом, служба демонстрировала рост показателей эффективности исполнительного производства, с 2004 по 2006 гг. рос процент фактического исполнения исполнительных документов, а также сумм по имущественным взысканиям, однако по сравнению с общими показателями службы эти успехи не носили характера глобального улучшения. По-прежнему законные права и интересы граждан, предприятий и организаций, а также самого государства по большей части оставались неудовлетворенными. В связи с этим кредитным учреждениям пришлось искать альтернативные способы взыскания путем создания коллекторских агентств. Хотя их деятельность так и не была узаконена, эти агентства стали своеобразной альтернативой ФССП РФ в процессе взыскание просроченной задолженности перед банками и иными организациями. А придание им правового статуса могло бы хоть как-то разгрузить службу судебных приставов. Улучшению показателей службы способствовала улучшившаяся в 2004 – 2007 гг. социально-экономическая обстановка, но она же и приводила к увеличению нагрузки на ФССП РФ в связи с развитием кредитного рынка.

Сохранялись старые, тянувшиеся с давних времен проблемы организации и осуществления исполнительного производства, о которых мы неоднократно упоминали как в основном тексте предыдущих глав диссертации, так и в выводах к ним. Это и сверхнагрузка службы судебных приставов, и нехватка полномочий, и низкий престиж профессии судебного пристава-исполнителя и др. Однако, в связи с тем, что готовилась серьезная реформа исполнительного законодательства, никаких изменений в ФЗ «Об исполнительном производстве» 1997 г., и ФЗ «О судебных приставах» не вносилось.

Подготовка реформы исполнительного производства 2007 г. 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, еще раз подчеркнем, исполнительное производство стало совершенно независимой процедурой, имеющей особое значения для реализации функций не только судебных органов, но и органов исполнительной власти.

Законодатель не пошел по пути создания комплексного нормативного правового акта, регулирующего исполнительное производство – Исполнительного кодекса. Однако проект нового ФЗ «Об исполнительном производстве» стал продуктом опыта многих лет применения законодательства об исполнительном производстве в России, вобрав в себя множество современных идей и подходов к исполнению судебных актов и актов иных органов. Его особое значение подтверждалось и многомесячными дискуссиями, возникавшими в обеих палатах Федерального Собрания во время его принятия и тем количеством поправок, которые в него были внесены законодателем. С принятием ФЗ «Об исполнительном производстве» 2 октября 2007 г. и изменений в иные нормативные правовые акты судебные приставы-исполнители получили целый ряд дополнительных полномочий, реализация, которых, впоследствии, помогла улучшить эффективность исполнительного производства.

Однако новый закон сохранял в себе целый ряд недостатков прежнего законодательства, к тому же по-прежнему нормы об исполнительном производстве находились и в иных нормативных правовых актах, в связи с чем, сохранялась необходимость кодификации этого законодательства. И все же приставы получили действительно серьезные полномочия по принудительному исполнению. Это и доступ в жилище должника, и запрет на выезд за пределы Российской Федерации, и право на дознание по ст.ст. 157 и 177 УК РФ. Но не произошло изменений в организации исполнения судебных актов и актов иных органов.

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. То есть, все эти новые полномочия реализовывать в полном объеме не представлялось никакой возможности. 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. Одной из главных проблем государственного управления являлась его высокая коррумпированность. Многие мероприятия, как правовые, так и организационные, 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