

На правах рукописи

Сибилёв Юрий Николаевич

**СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ В СФЕРЕ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Специальность 12.00.14 — Административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2016

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Научный руководитель: доктор юридических наук
Гуреев Владимир Александрович

Официальные оппоненты: Черкасов Константин Валерьевич,
доктор юридических наук, профессор,
Нижегородский институт управления —
филиал ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», заведующий кафедрой
административного, финансового
и информационного права

Береснев Алексей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент,
ООО «Правовые и финансовые
технологии», заместитель генерально-
го директора

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится 26 мая 2016 г. в 14⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 229.001.01, созданного на базе ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» и на сайте: <http://rpa-mu.ru/>.

Автореферат разослан «__» _____ 20__ г.

Ученый секретарь диссертационного совета  З. В. Каменева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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, обуславливающим 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. Бакуровой, И. Л. Бачило, И. В. Блауберга, А. Б. Венгерова, А. М. Винниченко, 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. Уколова, 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, А. С. Пашков, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков 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. Колгановой, 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. Быстрыкова, Д. Х. Валеева, Н. И. Глазуновой, В. В. Головина, В. А. Гуреева, И. Я. Дюрягина, О. В. Исаенковой, В. Н. Кудряцева, В. В. Лазарева, С. В. Липеня, А. А. Масса, М. Мескона, В. В. Момотова, И. В. Решетниковой, Б. В. Россинского, И. С. Самощенко, Ю. А. Свирина, Л. Б. Ситдиковой, Ю. Н. Старилова, С. А. Шапиро, О. В. Шатаевой, 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 территориальных органов ФССП России — это регламентированный, упорядоченный процесс организационно-управленческих и административно-правовых мер воздействия законодательной, исполнительной и судебной 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.

2. 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.

3. 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 исполнительного 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.

5. 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».

6. 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.

7. 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.

8. 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.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

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.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, показана степень научной разработанности темы, ее научная новизна, раскрываются методологическая, теоретическая, эмпирическая и нормативная основы исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов и структуре исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы эффективности деятельности судебных приставов России» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе автором в ретроспективном аспекте рассматриваются природа и особенности механизма правового воздействия на эффективность возвращения долгов в России на разных этапах функционирования государства, под которыми следует понимать реформирование исполнительного процесса, проводимого в 1261, 1649, 1864, 1918, 1923, 1964, 1997 и, наконец, 2007–2008 гг. 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 Правду. Эффективность исполнения достигалась обеспечением относительной безопасности первых должностных лиц («ябетники» и «мечники») посредством введения штрафов и вознаграждения.

В Новгородской судной грамоте закрепляется требование быть в приставах «людям добрым» после принесения присяги с целованием креста и впервые устанавливается должнику месячный срок для добровольного исполнения, что является, на наш взгляд, первыми нормами правового воздействия на эффективность деятельности приставов того периода.

Автором сделан вывод, что с принятием Судебника 1497 г. началось формирование механизма правового влияния на деятельность должностных лиц, призванных обеспечивать исполнение судебных решений, а Судебником 1550 г. упорядочивается их деятельность, устанавливается контроль над ними со стороны местных властей. Разделение судебных приставов по «приказам» (вторая половина XVI в.) определяло их работу только со «своими» ответчиками на обслуживаемой территории и положительно повлияло на результаты работы.

Очередными шагами дальнейшего воздействия на эффективность деятельности судебных приставов являются Соборное уложение (1649 г.) и преобразования Петра I, определившие основные тенденции развития вплоть до Судебной реформы 1864 г. До этого времени в России не существовало специального законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере исполнительного производства, отсутствовала и система их оценки.

Особенностями возникшего института (1864–1917 гг.) является защита прав взыскателя и материальная оценка деятельности судебного пристава, (существует такса, вознаграждение).

Порядок принудительного исполнения впервые в советский период регламентирован Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1923 г., в котором устанавливаются нормы воздействия на эффективность работы — такса оплаты за проведенные действия.

Позже порядок правового воздействия на эффективность исполнительного производства определяется Гражданским процессуальным кодексом РСФСР 1964 г. и Минюстом СССР. Предусматривается выплата пятипроцентного премиального вознаграждения судебным исполнителям за работу по взысканию денежных сумм в возмещении ущерба от растрат и хищений (от взысканной суммы) (см. инструкцию «О порядке исполнения судебных решений», утвержденная приказом Министерства юстиции СССР от 24.04.1973 № 7).

В дальнейшем приказом Минюста СССР от 15.11.1985 № 22, утвердившим «Инструкцию об исполнительном производстве», предусматривается возможность выплаты премиального вознаграждения судебным исполнителям за работу по взысканию денежных сумм в возмещении ущерба в порядке и размерах, определенных действующим законодательством. В указанный период складывается система исполнительного производства СССР и России, которая действовала практически до конца XX в.

С принятием Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» принцип эффективности сохраняется. Введена правовая норма, предусматривающая возможность вознаграждения судебных приставов-исполнителей (ст. 89 Закона).

Автором на конкретных примерах доказывается, что в период с 1864 по 2002 гг. эффективность исполнительного производства тесно взаимосвязана с правовым регулированием института вознаграждения и вплоть до 2004 г. система оценки эффективности исполнительного производства в России отсутствовала. Первые предпосылки этой системы появляются в рамках проведения административной реформы

2005 г. Вместе с тем одной из основных проблем, которая остается нерешенной и влияет на эффективность, является незаинтересованность судебного пристава в результатах работы, поскольку оплата его труда не зависит от объема взысканного.

К примеру, каждым судебным приставом-исполнителем по исполнительным производствам, оконченным фактическим исполнением в 2015 г., взыскано около 20 млн руб. Ежемесячный показатель составил более 1,6 млн руб., а за рабочий день взыскивалось свыше 79 тыс. руб. при ежемесячных затратах на содержание судебного пристава в 15–25 тыс. руб.

Таким образом, в механизме правового воздействия на эффективность деятельности судебных приставов можно выделить два направления. Первое составляло нормативно-правовую базу, определяющую процессуальные действия судебных приставов по исполнению решений на определенных этапах функционирования государства. Второе направление составляли нормы, закрепляющие материальную заинтересованность судебных приставов и их мотивацию.

Во **втором параграфе** с позиций социального управления исследуется понятие «эффективность» в системе оценки деятельности ФССП России. Автор проводит анализ и обосновывает необходимость дальнейшего развития организационно-правовых аспектов, определяющих основные направления эффективности, рассматривая их через призму классической системы управления и взаимодействия в ней трех субъектов. Предлагается подготовить и направить в Минюст России проект ведомственного акта ФССП России «О внедрении в систему оценки критериев эффективности и показателей деятельности отдельных категорий работников, включая руководящий состав, и характеризующих определенные направления, связанные с предоставлением государственных услуг или принятием ими значимых административных решений в сфере управления».

Аргументируется необходимость принятия ведомственного акта ФССП России «Об обязательном перечне распоряжений начальника отдела — старшего судебного пристава для организации повышения эффективности деятельности» с приложением этого перечня, а также дальнейшее осуществление ведомственного контроля на всех уровнях системы управления.

В целях повышения эффективности деятельности доказывается необходимость совершенствования правовых норм, связанных с введением на законодательном уровне механизма декларирования должником своего имущества, а также ответственности за уклонение от подачи такой декларации либо за сообщение в ней заведомо ложных сведений.

Эффективность деятельности ФССП России — адекватное отражение применения центральным аппаратом Службы, выступающим в качестве субъекта управления, предоставленных ему властных полномочий и мер административного и правового воздействия на территориальные органы, являющихся объектами управления, в процессе исполнения ими публичных функций по достижению поставленных целей и задач.

С учетом сказанного выше констатируется, что эффективность деятельности ФССП России — это сложная оценочная категория, посредством которой в динамике определяется уровень реализации и достижения установленных целей, обозначенных критериями и выраженных в показателях.

В **третьем параграфе** исследуются критерии эффективности деятельности, как основные слагаемые (компоненты) системы оценки ФССП России. По мнению автора, проблема состоит в том, что термин «эффективность деятельности» употребляется часто, но не дается его точное измерение в конкретных показателях. В ходе исследования доказывается, что от правильного формулирования критерия эффективности зависит инструментарий, применяя в котором достигнутое значение результата действия нормы, можно получать количественные значения эффективности. В связи с этим автором сделан вывод, что предполагаемый результат необходимо выражать в однозначных (т. е. сравнимых) величинах, так как оперирование с абсолютными величинами не позволяет этого сделать.

В исследовании излагаются признаки, требования и принципы, предъявляемые к критериям при их разработке. Доказывается, что установленные в ФССП России критерии системы оценки являются в основном следствием деятельности судебных приставов-исполнителей и не учитывают роль и влияние на ее результаты руководства территориального органа. Для оценки деятельности этой категории важны результаты реализации принимаемых решений по четырем критериям: по основной, организационно-управленческой, финансово-экономической деятельности и критериям деятельности, направленной на работу с кадрами. Обозначенные критерии имеют фундаментальное значение в исследуемой системе оценки, так как позволяют осуществить комплексную оценку эффективности деятельности территориальных органов.

Проведение анализа изложенных выше критериев позволяет прийти к выводу, что их нельзя отождествлять с показателями и рассматривать в качестве равноценных. В настоящее время стратегические цели в сфере исполнительного производства установлены Государственной

программой Российской Федерации «Юстиция». В ней впервые определен перспективный (но не бесспорный) перечень критериев эффективности государственного механизма в сфере исполнительного производства. Резюмируя суждения, автор приходит к следующим выводам:

1. Выбор критериев является наиболее значимым административно-правовым действием в формировании общей модели (структуры) эффективной системы оценки. Под критерием ее эффективности (т. е. эталоном оценки) следует понимать количественное выражение цели. При этом следует руководствоваться правилом «чем меньше критериев, тем проще проводить сравнение».

В то же время следует последовательно выполнять и другое правило: критерий не может быть ориентированным только на материальную составляющую, а должен соответствовать как минимум трем признакам, позволяющим посредством введения показателей (индикаторов) его оценки характеризовать качественную, количественную и временную сторону его реализации.

2. В целях повышения объективности системы оценки исследуемой области целесообразно ввести в ее структуру критерии, характеризующие результативность и качество труда руководства территориальных органов ФССП России по наиболее значимым направлениям деятельности. Это позволит создать комплексную систему оценки, влияющую на выполнение основного критерия ФССП России — повышение качества и уровня принудительного исполнения в сфере исполнительного производства.

Вторая глава «Процесс формирования системы оценки эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов» состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** рассматриваются понятия, проводится анализ организационно-правовых аспектов и основных элементов системы оценки эффективности деятельности ФССП России. Осуществив этимологический анализ понятия «система» в контексте проводимого исследования, автор предлагает свою трактовку системы оценки эффективности деятельности ФССП России. Доказывается, что система как множество элементов, образующих определенную целостность, должна быть носителем определенных признаков.

Очевидно, что объединяющим признаком системы является элемент, отражающий, как правило, конкретные функции. В качестве элементов оценки автором исследуются планирование, организация, мотивация, статистическое и информационно-правовое обеспечение, а также контроль. Диссертант вносит предложения по их правовому совершенствованию.

Автор доказывает необходимость разработки и внесения в действующий приказ ФССП России по организации планирования дополнений, позволяющих оценивать эффективность этого процесса дистанционно в количественном выражении.

На примере организации работы деятельности ФССП России при формировании Управления ФССП России по Республике Крым, в реализации которой автор участвовал в качестве главного судебного пристава, рассматриваются отдельные составляющие управленческой функции «организация». К ним относится индивидуальное рабочее место работника ФССП России. Предлагается разработать ведомственный правовой акт «Об утверждении Положения о рабочем месте должностного лица ФССП России», предусмотрев в нем «Настольный инструментариум руководителя и механизм внедрения во всех территориальных органах с установлением мониторинга его состояния и оценки», а также настольную книгу «В помощь начальнику отдела — старшему судебному приставу».

Мотивация рассматривается как обобщенный, многоэлементный показатель эффективности деятельности руководства территориального органа. Автор настаивает на изменении порядка мотивации труда данной категории государственных служащих, предложив проект положения о выплатах стимулирующего характера. Следует изменить ст. 6 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», регламентирующую порядок присвоения и сохранения классовых чинов юстиции, влияющих на размер денежного содержания всех должностных лиц и руководящего состава ФССП России. Необходимо включить в ст. 4 вышеупомянутого Закона дополнение о введении новой должности «помощник судебного пристава-исполнителя», обязанности которого будут определяться в ст. 12.1 (перечень обязанностей предлагается в работе). Введение такой должности существенно скажется на эффективности деятельности и системе оценки в целом.

В исследовании обосновывается целесообразность более активного применения в качестве одного из элементов мотивации режима эластичного (гибкого) рабочего времени, непосредственно связанного с очередным элементом оценки («удовлетворенность трудом») (текучесть кадров). В качестве мотивационных элементов автор аргументирует включение в перечень показателей «Эффективность награждения», «Достижения территориальных органов в общероссийских акциях».

Статистическое обеспечение (учет) как основная функция в управлении эффективностью позволяет осуществлять ежемесячный мониторинг положения территориальных органов в системе оценки. Обосновывается необходимость внести изменения в действующие

ведомственные акты ФССП России, изменив сроки предоставления отчетов в сфере исполнительного производства и определив должностных лиц, осуществляющих их формирование, освободив от этой работы непосредственно судебных приставов-исполнителей.

В диссертации на обширном теоретическом и прикладном материале доказывается, что принудительное исполнение в электронном виде является очевидным и востребованным и должно реализовываться посредством межведомственного взаимодействия. Мониторинг за внедрением, состоянием и качеством межведомственного взаимодействия территориальных органов в электронном виде следует, по мнению автора, рассматривать как один из показателей оценки деятельности руководителей, влияющих на эффективность исполнения.

Диссертант предлагает изменить концепцию контроля, суть которой сводится к трем составляющим: промежуточный контрольный срок, мотивированная справка о выполнении проверяемым и заключение проверяющих.

В исследовании предложен алгоритм расчета показателя «Эффективность реализации результатов проверок». Автор вносит предложения и рекомендации об изменении или дополнении отдельных правовых норм, влияющих на эффективность деятельности в системе оценки.

Второй параграф посвящен выработке показателей эффективности функционирования ФССП России в сфере исполнительного производства и правилам их отражения в системе. Доказывается, что объективность оценки в рассматриваемой сфере зависит от показателей эффективности деятельности, характеризующих результативность работы их руководителей и судебных приставов-исполнителей. Предлагаются конкретные показатели оценки деятельности руководства по установленным ранее критериям их работы.

Показатели эффективности служебной деятельности и результативности труда судебных приставов-исполнителей, как правило, более конкретные и образуются за счет показателей, установленных нормативными правовыми актами государства (назовем их нормативными) и индивидуальными правовыми актами органа управления (ведомственные показатели).

В исследовании автором определяются семь классификационных признаков показателей. Предложенная квалификация отдает предпочтение показателям, по которым в качестве независимого объекта оценки должны выступать управления центрального аппарата ФССП России, а не территориальные органы, обладающие возможностью оказывать соответствующее воздействие на формирование того или иного показателя.

Исследовав динамику показателей по линии исполнительного производства за 2005–2015 гг., автор доказывает необходимость:

- изменить механизм согласования и нормативного закрепления показателей ФССП России в Минюсте России;

- минимизировать перечень ведомственных показателей и ввести в систему оценки дополнительные (опосредованные) показатели, являющиеся расчетными (среднероссийскими), величина которых будет определяться объектом управления по результатам работы субъектов оценки;

- ввести ключевые показатели эффективности, призванные своевременно осуществлять постоянный мониторинг результатов, диагностировать проблемные ситуации, требующие управленческого вмешательства, сравнивать результаты работы территориальных органов ФССП России на адекватно сопоставимом уровне. В работе обосновывается целесообразность использования в системе оценки дополнительных показателей, связанных с эффективностью выполнения нормативных показателей и динамикой их выполнения в сравнении с аналогичным периодом.

Автором предлагается перечень показателей по комплексной оценке эффективности деятельности территориальных органов ФССП России в сфере исполнительного производства, состоящий из четырех самостоятельных направлений (блоков) оценки, оказывающих влияние на достижение стратегических целей. Перечень сформирован таким образом, что из 31 показателя лишь семь непосредственно связаны с деятельностью судебных приставов-исполнителей.

Целевые показатели оставшихся трех блоков Перечня ориентированы на результаты деятельности руководства территориальных органов и сконцентрированы на оценке организационно-управленческой, финансово-экономической деятельности и работы с кадрами.

Немаловажным фактором, позволяющим избежать поглощения средними результатами по направлениям оценки деятельности руководства и исполнительного производства более позитивных результатов работы по двум другим оцениваемым направлениям деятельности (организация установленного порядка деятельности судов и организация дознания), является количественное определение значимости показателей. Совокупная значимость всех показателей в сфере исполнительного производства составила 180 баллов, показателей, определяющих результативность труда руководства территориальных органов, — от 150 до 175 баллов.

В третьем параграфе работы обосновывается методика системы комплексной оценки эффективности деятельности территориальных органов ФССП России в сфере исполнительного производства и предлагается алгоритм расчетов показателей оценки на основании достижения уровня прогнозируемых критериев эффективности.

Обязательным условием системы оценки и расчетов является использование в методике расчетов индивидуальных коэффициентов эффективности для каждого показателя. Коэффициент является переменной величиной и характеризует эффективность (напряженность) работы территориального органа по уровню достижения установленного показателя с учетом его расчетного (среднероссийского) значения, выраженного в абсолютных величинах. При введении этих коэффициентов дальнейшее использование повышающих и понижающих коэффициентов, штрафных санкций становится неактуальным. Единственным исключением, на чем настаивает автор, является целесообразность введения в систему оценки коэффициентов мотивации показателей в зависимости от их важности в системе, и стимулирующих системную работу по их выполнению.

Использование коэффициентов мотивации позволит сравнивать результаты работы территориальных органов ФССП в разных субъектах РФ на адекватно сопоставимом уровне. Суждения о введении в систему оценки принципа разделения территориальных органов в зависимости от их организационно-штатной структуры, социально-политических и демографических особенностей становятся неактуальными.

Конечная цель методики расчетов в сфере исполнительного производства заключается в выставлении баллов за фактически достигнутые территориальными органами результаты работы по всем показателям деятельности, определенных Перечнем. Этот балл (Бп) является итогом произведения двух коэффициентов — эффективности и мотивации, т. е. $Бп = Кэ \times Км$. Количественное выражение оценки этого процесса будет являться отражением его напряженности.

Предложенный механизм для оценки эффективности деятельности территориальных органов ФССП России в сфере исполнительного производства дополняется оценкой надлежащего осуществления обязанностей руководством территориальных органов. Это касается 12 целевых показателей по организационно-управленческой и финансово-экономической деятельности, а также восьми показателей эффективности деятельности, направленных на работу с кадрами.

Особенностью системы оценки является как комплексный учет достигнутых положительных результатов в общероссийских акциях

и результатов наградной политики, проводимой территориальным органом, так и анализ регрессивных показателей, отрицательно влияющих на оценку территориальных органов и их положение в итоговом рейтинге.

Автором предлагается проект «Положения о системе комплексной оценки эффективности деятельности в сфере исполнительного производства». В рамках проводимого исследования диссертантом определяются понятия «рейтинг», «рейтинговое место», «механизм формирования итогового рейтинга». Итак, рейтинг территориального органа в классическом понимании — это сумма баллов, измеряющая потенциал работников территориальных органов за определенный период времени в зависимости от сочетания качественных и количественных характеристик.

По аналитическим результатам рейтинга, являющегося логическим отражением итогов системы оценки эффективности, вносятся предложения о совершенствовании законодательства, разрабатываются рекомендации, принимаются управленческие решения, осуществляется планирование и прогнозирование дальнейшей работы ФССП России по направлениям деятельности, касающимся реализации возложенных полномочий в сфере исполнительного производства.

Таким образом, в данной главе осуществлена классификация показателей и аргументирована целесообразность введения нового подхода в оценке эффективности деятельности территориальных органов ФССП России. С одной стороны, он заключается в расширении перечня за счет введения ведомственных ключевых показателей эффективности и дополнительных показателей, непосредственно влияющих на выполнение нормативных индикаторов в сфере исполнительного производства и создающих сбалансированную систему оценки. С другой стороны, доказывается необходимость введения в систему оценки блока показателей, ориентированных на оценку деятельности руководства территориальных органов как основного элемента в организации работы и создании условий для выполнения полномочий подчиненными работниками.

Предлагается на уровне субъекта управления предусмотреть в перспективе разработку универсального программного продукта, позволяющего эффективно решать поставленные задачи.

В **заключении** подведены итоги исследования, аргументированы практические выводы и рекомендации, сделанные и разработанные в ходе диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России

1. Ключевой показатель эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства / Ю. Н. Сибилёв // Рос. правосудие. — 2015. — № 5. — 0,65 п. л.
2. Критерии эффективности деятельности как основные ориентиры системы оценки Федеральной службы судебных приставов / Ю. Н. Сибилёв // Вестник Российской правовой академии. — 2015. — № 1. — 0,61 п. л.
3. Особенности механизма правового регулирования деятельности судебных приставов России на разных этапах функционирования государства / Ю. Н. Сибилёв // Современное право. — 2015. — № 1. — 1 п. л.
4. Понятие эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов и ее организационно-правового регулирования / Ю. Н. Сибилёв // Рос. правосудие. — 2014. — № 12. — 0,89 п. л.
5. Система показателей оценки эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов: понятия, организационно-правовые аспекты и основные элементы / Ю. Н. Сибилёв // Современное право. — 2015. — № 12. — 0,6 п. л.

Другие публикации

6. Влияние организационно-управленческой работы на основные показатели деятельности Федеральной службы судебных приставов / Ю. Н. Сибилёв // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. — 2006. — № 4. — 0,2 п. л.
7. Ключевые показатели системы оценки эффективности Федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства / Ю. Н. Сибилёв // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. — 2015. — № 3. — 0,5 п. л.
8. Повышение роли организационно-управленческой работы — реальный путь к успехам / Ю. Н. Сибилёв // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. — 2007. — № 3. — 0,5 п. л.
9. Система показателей оценки эффективности деятельности Федеральной службы судебных приставов — составляющая комплекса мер по кардинальному улучшению работы / Ю. Н. Сибилёв // Практика исполнительного производства. — 2015. — № 4–5. — 0,7 п. л.

10. Система рейтингов как инструмент повышения мотивации деятельности / Ю. Н. Сибилёв // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. — 2010. — № 7. — 0,5 п. л.

11. Управленческая деятельность начальника отдела — старшего судебного пристава (практические рекомендации) / Ю. Н. Сибилёв // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. — 2011. — № 12. — 0,5 п. л.

Подписано в печать 02.03.2016.

Формат 60x90 1/16. Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз.

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)».

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.