

## Федеральная служба судебных приставов и ведомственная охрана судебного департамента: перспективы развития<sup>1</sup>

**Аннотация.** *Статья посвящена изучению вопроса о возможных направлениях развития институтов судебной системы России. Судебный департамент, выступая гарантом эффективной организации обеспечения судебной деятельности, обоснованно приходит к выводу о необходимости создания ведомственной охраны с целью укрепления безопасности судей и вверенного судебной системе имущества. В настоящей работе анализируются проблематика современного этапа и перспективы создания института ведомственной охраны в судебной системе сквозь призму исторического и зарубежного опыта. Автором приводится обоснование необходимости возврата к обсуждению предложения по трансферу подразделений, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов, в подчинение Судебному департаменту. Собранный эмпирический материал позволяет сделать вывод об экономической целесообразности оптимизации структур, задействованных в обеспечении безопасности судов. Проанализированный опыт ряда государств, имеющих общую с Российской Федерацией историю, демонстрирует эффективность и жизнеспособность предлагаемой модели реформирования и дополнительно подчеркивает обоснованность выдвигаемых предложений.*

**Ключевые слова:** *реформа судебной системы, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, судебные приставы, установленный порядок деятельности судов, ведомственная принадлежность приставов, бюджетные ассигнования на ведомственную охрану, всероссийский съезд судей, проект федерального закона, судебные приставы в Республике Казахстан.*



**Даниил Игоревич ШТЕФАН,**

аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**shtefandi@yandex.ru**  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.91.3.145-152

<sup>1</sup> Статья подготовлена под научным руководством доктор юридических наук, профессора Т. И. Отческой.

**D. I. SHTEFAN,**

postgraduate student of the Department  
of organization of judicial and prosecutorial investigative activities  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

shtefandi@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### **Federal Bailiff Service and Departmental Security of the Judicial Department: Development Prospects**

**Abstract.** *The article is devoted to the study of the question of possible directions for the further development of the institutions of the Russian judicial system. The Judicial Department, acting as a guarantor of the effective organization of the provision of judicial activities, reasonably concludes that it is necessary to create departmental security in order to strengthen the security of judges and the property entrusted to the judicial system. This paper analyzes the problems of the current stage and the prospects for creating an institution of departmental protection in the judicial system through the prism of historical and foreign experience. The author provides a justification for the need to return to the discussion of the proposal for the transfer of units that ensure the established procedure for the activities of the courts, to the subordination of the Judicial Department. The collected empirical material allows us to draw a conclusion about the economic feasibility of optimizing the structures involved in ensuring the safety of ships. The analyzed experience of a number of states that have a common history with the Russian Federation demonstrates the effectiveness and viability of the proposed reform model and additionally emphasizes the validity of the proposals put forward.*

**Keywords:** *Reform of the judiciary, Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation, bailiffs, established procedure for the operation of courts, departmental affiliation of bailiffs, budgetary allocations for departmental security, All-Russian Congress of Judges, draft federal laws, organization of bailiffs in the Republic of Kazakhstan.*

**З**адача эффективного принудительного исполнения судебных актов, актов иных государственных органов и должностных лиц в условиях развития рыночных отношений стала предметом детального общественного внимания. Ключевым с точки зрения объяснения данного феномена является факт включения исполнительного производства в механизм государственной защиты прав и законных интересов субъектов правоотношений. В отсутствие действенного государственного принуждения к исполнению судебных решений функционирование судебных органов оказалось бы несравненно менее эффективным, что поставило бы под сомнение возможность осуществления конституционного права каждого на судебную защиту<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Яровая О. В. Применение законодательства об исполнительном производстве в рамках сложившейся судебной // Практика исполнительного производства. 2014. № 1–2.

В. А. Гуреев указывает, что «деятельность по исполнению судебных решений напрямую связана с правовыми интересами граждан, поскольку непосредственно вытекает из правоохранительной функции государства, обеспечивая реальное действие правовых норм на всей территории страны»<sup>3</sup>.

Результативность выполнения работы по исполнению судебных решений свидетельствует об эффективности судебной системы в стране, ее оценка ретранслируется на отношение общества к механизмам судебной защиты.

Федеральная служба судебных приставов РФ (ФССП России) задействована в обеспечении установленного порядка деятельности судов, а также в исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц и др.<sup>4</sup>

На современном этапе существования Российского государства ФССП России находится в прямом подчинении Министерства юстиции РФ, что является наследием организации государственного устройства советского периода.

Исторический и зарубежный опыт демонстрирует обоснованные аргументы о включении органов ФССП России в состав системы судебной ветви власти. Для выяснения актуальности проведения данной реформы необходимо проанализировать текущее положение в сфере функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Настоящая работа предполагает поиск аргументов для обоснования необходимости трансфера института обеспечения установленного порядка деятельности судов от ФССП России к Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

В основу данной работы положены сравнительно-правовой метод, исторический метод, а также метод правового моделирования.

Вопрос ведомственной принадлежности функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов являлся предметом активного обсуждения научного и судейского сообществ в период с 1991 по 2000 г.<sup>5</sup>

Более того, Концепцией судебной реформы 90-х гг. в перспективе развития судебной системы предполагалось включение должностей судебных приставов в структуру штатного расписания судов<sup>6</sup>.

Как отмечают В. В. Нехаев, Т. Г. Нехаева, В. П. Беспалов, «судебные приставы фактически выведены из подчинения судебной власти вследствие принятия Федерального закона «О судебных приставах» раньше Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Гуреев В. А. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации : монография. М. : Статут, 2013.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Российская газета. 2004. № 230.

<sup>5</sup> См.: Серков П. Судебных приставов передать в штат судебных департаментов // Российская юстиция. 2000. № 11. С. 25 ; Поляков М. Судебные приставы, с кем вы? (О передаче судебных приставов в ведение Судебного департамента при Верховном Суде РФ) // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 37—38.

<sup>6</sup> Постановление Верховного совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР 31.10.1991. № 44. Ст. 1435.

<sup>7</sup> Нехаев В. В., Нехаева Т. Г., Беспалов В. П. Комментарий к Федеральному закону от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2007. 112 с.



Вектор реформирования в направлении передачи функций в области обеспечения судебной деятельности задан с 1997 г., одновременно с разработкой Федерального закона о «Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»<sup>8</sup>.

В постановлении V Всероссийского съезда судей от 29.11.2000 «О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы» задача по трансферу Судебному департаменту при Верховном Суде РФ службы судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов указывалась одним из перспективных направлений развития судебной системы<sup>9</sup>.

В направлении реализации данного положения Пленума Верховного Суда РФ были разработаны и внесены в законодательный орган соответствующие законопроекты. Согласно пояснительной записке к законопроектам, предполагалось создание в составе Судебного департамента «главного управления судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности федеральных судов общей юрисдикции с перераспределением соответствующих бюджетных ассигнований, выделяемых Министерству юстиции РФ на содержание данной категории приставов»<sup>10</sup>.

Инициатива по передаче подразделений судебных приставов, задействованных в обеспечении установленного порядка деятельности, повторно была поддержана судебным сообществом в 2004 г. на VI Всероссийском съезде судей<sup>11</sup>. На нем отдельно отмечались проблема отсутствия прямого подчинения судебных приставов председателям судов и систематическое выполнение исполнительных действий в ущерб безопасности судов. В качестве альтернативного пути решения задачи по обеспечению безопасности судов и судей озвучена идея создания ведомственной охраны в судебной системе.

Предложенный Пленумом Верховного Суда РФ комплекс изменений федерального законодательства находился на рассмотрении с 2000 по 2005 г. Итоговым решением предложенные поправки были отклонены на основании

<sup>8</sup> Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» (постатейный) // С. А. Батова, О. В. Бойков, Г. А. Гаджиев [и др.] ; под ред. В. И. Радченко, В. П. Кашепова. М. : Инфра-М ; Норма, 1998. 334 с.

<sup>9</sup> Постановление V Всероссийского съезда судей от 29.11.2000 «О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы» // Российская юстиция. 2001. № 2.

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.09.2000 № 27 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон ‘О судебных приставах’”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘Об исполнительном производстве’”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ‘О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации’” и “О внесении изменений в Федеральный закон ‘О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов’”».

<sup>11</sup> Постановление VI Всероссийского съезда судей от 02.12.2004 «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 2.

отрицательного заключения Правительства РФ и профильного Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы.

Правительство РФ усматривало в предложенных изменениях нарушение принципа разделения властей и угрозу целостности структуры судебной системы Российской Федерации<sup>12</sup>.

Позицию Правительства как руководящего органа исполнительной ветви власти можно понять, однако в ключе справедливого распределения баланса между ветвями власти логически более верной представляется поддержка трансфера подразделений, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов, в состав судебной системы, о чем свидетельствуют весомые исторические предпосылки, лежащие в основе зарождения институтов судебного ведомства.

Так, в реформе 1864 г. судебные приставы были частью судебной системы. В вопросе организации судебной деятельности дореволюционного периода необходимо обратить внимание на структуру мирового суда. Согласно ст. 10 Учреждений судебных установлений судебные приставы входили в его состав<sup>13</sup>. В силу ст. 143 и 297 Учреждений судебных установлений в их задачи включались обязанности по поддержанию правопорядка и исполнению судебных постановлений.

Первоначальная логика формирования судебной ветви власти с неотъемлемо присущими ей институтами обеспечения правопорядка и исполнения решений заложена в Концепции судебной реформы, однако данная система не нашла своей реализации на территории Российской Федерации до настоящего времени.

Вместе с тем успешное воплощение в жизнь исследуемых идей можно увидеть в практике стран постсоветского пространства. Наиболее ярким примером представляется Республика Казахстан. Функции по организационно-методическому руководству деятельностью судебных приставов здесь возложены на Департамент по обеспечению судебной деятельности Республики Казахстан. Исходя из положений Закона Республики Казахстан «О судебных приставах», ключевой задачей подразделений судебных приставов являются охрана и поддержание порядка в зданиях судов<sup>14</sup>.

В России вариант распределения полномочий между Министерством юстиции РФ и Судебным департаментом в условиях отсутствия прямой субординации между подразделениями по обеспечению установленного порядка деятельности и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ привел к возникновению потребности в создании подразделений ведомственной охраны судебной системы. Соответствующие изменения в законодательство были внесены в 2017 г.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Официальный отзыв Правительства РФ от 27.12.2000 № 5089п-П4 «На проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О судебных приставах»».

<sup>13</sup> Учреждения судебных установлений от 20 ноября 1864 г. // Российское законодательство X—XX веков. М., 1991. Т. 8 : Судебная реформа.

<sup>14</sup> Закон Республики Казахстан от 07.07.1997 № 150 // URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000150\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000150_) (дата обращения: 10.03.2022).

<sup>15</sup> Подписан закон, предоставляющий ряду правоохранительных органов право на создание ведомственной охраны // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/55275> (дата обращения: 14.03.2022).



За прошедшие пять лет с момента предоставления Судебному департаменту права на создание подразделений ведомственной охраны существенных подвижений в данном направлении добиться не удалось по причине отсутствия дополнительного финансирования.

Как отмечено в итоговом отчете Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2020 г. (далее — Отчет), позиция Минфина России сводится к тому, что «создание ведомственной судебной охраны возможно только в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Судебному департаменту на обеспечение охраны зданий федеральных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Одобренных Судебному департаменту ежегодных расходов в размере 540,5 млн рублей, как отмечается в Отчете, недостаточно для создания самостоятельного охранного ведомства.

С учетом сохранения проблематики обеспечения безопасности зданий судов в нерабочее время на текущий момент Судебным департаментом продолжается размещение государственных контрактов в целях организации охраны судов. Основными исполнителями по данным договорам, как отмечает К. В. Михайлов, выступают государственные учреждения, осуществляющие ведомственную охрану в соответствии с Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране»<sup>17</sup>.

Исходя из положений Отчета, войска национальной гвардии России продолжат нести обязанности по обеспечению безопасности всех зданий судов как минимум до 2025 г.

Вместе с тем Судебным департаментом совместно с Советом судей прорабатывается проекта федерального закона о создании ведомственной судебной охраны для охраны зданий судов, органов судейского сообщества, а также органов и учреждений Судебного департамента<sup>18</sup>. По состоянию на 2020 г. организационно-правовой формой ведомственной охраны будет федеральное казенное учреждение.

В разрезе проблематики создания ведомственной охраны зданий судов полагаю целесообразным оценить объемы расходов бюджета ФССП России на выполнение функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Из отчета Министерства финансов РФ по объему бюджетных ассигнований, выделенных на функционирование ФССП России расходы для обеспечения установленного порядка деятельности судов<sup>19</sup> составили 17 772,6 млн рублей при штатной численности 26 188 человек.

<sup>16</sup> Отчет об итогах деятельности Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2020 год // URL: [http://cdep.ru/userimages/Otchet\\_SD\\_za\\_2020\\_g.pdf](http://cdep.ru/userimages/Otchet_SD_za_2020_g.pdf) (дата обращения: 14.03.2022).

<sup>17</sup> Михайлов К. В. Проблемы организации охраны судов в нерабочее время // Администратор суда. 2018. № 4. С. 3—7.

<sup>18</sup> Постановление IX Всероссийского съезда судей от 08.12.2016 № 1 «Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе» // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей РФ. 2017. № 1.

<sup>19</sup> Обзор бюджетных расходов на реализацию функций и полномочий Федеральной службы судебных приставов // URL: [https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202001/4/4smxfdjrs8jqo-q/OBR\\_FSSP\\_QRB.pdf](https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202001/4/4smxfdjrs8jqo-q/OBR_FSSP_QRB.pdf) (дата обращения: 14.03.2022).

Сравнение размеров бюджетных ассигнований, предоставленных Судебному департаменту на создание ведомственной охраны, с расходами бюджета на судебных приставов, ответственных за обеспечение установленного порядка деятельности судов, демонстрирует явный дисбаланс финансового обеспечения органов, подчиненных судебной и исполнительной ветвям власти.

Как справедливо отмечает Н. Н. Бакурова, «несмотря на значительное улучшение качества работы судебных приставов по сравнению с тем периодом, когда они организационно входили в систему органов судебной власти, их деятельность по-прежнему вызывает беспокойство, поскольку в сфере принудительного исполнения радикальных изменений к лучшему пока не наступило»<sup>20</sup>.

Развитие ключевых направлений работы ФССП России в сфере исполнительного производства — актуальная тема для дискуссий ученых и практиков. Так, например, Министерство финансов РФ согласилось на поэтапную реализацию предложений по созданию института частных приставов<sup>21</sup>.

Е. Г. Стрельцовой отмечается необходимость развития институтов стимулирования добровольного исполнения судебных постановлений<sup>22</sup>.

В условиях санкционного давления на Российскую Федерацию представляется актуальным возвращение к реализации предложений Концепции судебной реформы 1990-х гг. о передаче подразделений по обеспечению установленного порядка деятельности судов в структуру Судебного департамента. Успех реализации указанного положения обусловлен историческими и финансово-экономическими предпосылками.

Также подчеркнем, что жизнеспособность предлагаемой системы устройства государственных органов апробирована в Республике Казахстан.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бакурова Н. Н. Административная реформа и институт судебных приставов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 — С. 78—84.
2. Гуреев В. А. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации : монография. — М. : Статут, 2013. — 408 с.
3. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» (постатейный) // С. А. Батова, О. В. Бойков, Г. А. Гаджиев [и др.] ; под ред. В. И. Радченко, В. П. Кашепова. — М. : Инфра-М ; Норма, 1998. — 334 с.

<sup>20</sup> Бакурова Н. Н. Административная реформа и институт судебных приставов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 78—84.

<sup>21</sup> Минфин согласился на появление в России частных судебных приставов // URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/01/2020/5e1d7c8c9a794731d1c8ab7b> (дата обращения: 14.03.2022).

<sup>22</sup> Стрельцова Е. Г. Добровольное исполнение // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 88—93.



4. Михайлов К. В. Проблемы организации охраны судов в нерабочее время // Администратор суда. — 2018. — № 4. — С. 3—7.
5. Нехаев В. В., Нехаева Т. Г., Беспалов В. П. Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (постатейный). — М. : Юстицинформ, 2007. — 112 с.
6. Поляков М. Судебные приставы, с кем вы? (О передаче судебных приставов в ведение Судебного департамента при Верховном Суде РФ) // Российская юстиция. — 2002. — № 4. — С. 37—38.
7. Серков П. Судебных приставов передать в штат судебных департаментов // Российская юстиция. — 2000. — № 11.
8. Стрельцова Е. Г. Добровольное исполнение // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 3. — С. 88—93.
9. Яровая О. В. Применение законодательства об исполнительном производстве в рамках сложившейся судебной // Практика исполнительного производства. — 2014. — № 1—2. — С. 23—26.