

На правах рукописи

ГРИНЬКО ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ - ИСПОЛНИТЕЛЯМИ

Специальность: 12.00.11 — «Судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура»

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва - 2004

На правах рукописи

ГРИНЬКО ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ - ИСПОЛНИТЕЛЯМИ

Специальность: 12.00.11 - «Судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура»

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва-2004

Диссертационное исследование выполнено в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Научный руководитель:

Доктор юридических наук **Бессарабов Владимир Григорьевич**

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации **Ястребов Владислав Борисович**

Кандидат юридических наук **Ермаков Андрей Вячеславович**

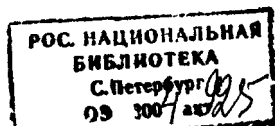
Ведущая организация:

Саратовская государственная академия права

Защита диссертации состоится 28 декабря 2004 г. в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д 170.001.01 Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Автореферат разослан В.М. Ястребов 2004 г.



Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 170.001.01
кандидат юридических наук

Е.А. Маркина Е.А. Маркина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Надежная судебная защита прав человека, в том числе имущественных, служит одним из главных признаков правового государства. Однако для обеспечения этих прав необходимо не только принятие судом законного и обоснованного решения, но и его исполнение.

В последние годы в Российской Федерации неисполнение судебных решений и иных исполнительных документов приобрело угрожающий характер. В результате, граждане не дождавшись справедливого разрешения государственными органами своих нарушенных прав, вынуждены иногда даже прибегать для их восстановления к различного рода негосударственным структурам, порой связанными с криминальным миром, что недопустимо в условиях построения правового государства. В целях исправления сложившегося положения, повышения авторитета государства, возникла необходимость создания эффективной системы принудительного исполнения судебных решений.

В соответствии с положением Концепции судебной реформы¹ о признании одной из главных задач судебной реформы в Российской Федерации защиту и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве, 21 июля 1997 г. были приняты Федеральные законы «О судебных приставах»² и «Об исполнительном производстве»³ регулирующие порядок исполнения судебных актов и актов иных органов. В результате исполнительное производство было выделено из ведения органов судебной ветви власти и отнесено к компетенции органов исполнительной ветви власти.

Но, несмотря на то, что указанные нормативные акты вступили в силу в октябре 1997 г., законодательное подтверждение деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов судебными приставами нашла лишь в

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 №1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР». Ведомости ВС РСФСР.-1991.-№44.-Ст.1435.

² Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997.- №30. - Ст.3590.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997.- №30. - Ст.3591.

Федеральном законе от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»».⁴

В целях повышения действенности защиты прокурорами прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законодательства об исполнительном производстве 6 января 1999 г. было издано указание Генерального прокурора Российской Федерации №1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами».

Граждане стали довольно активно использовать свое право на обращение в государственный орган - прокуратуру - за защитой своих прав. Так, только в 2003 г. в органы прокуратуры на действия судебных приставов-исполнителей поступило 36245 жалоб. За этот год прокурорами было выявлено 45160 нарушений законов, допущенных судебными приставами-исполнителями, а в первом полугодии 2004 г. - 19620.

За 2001-2003 гг. в отношении судебных приставов-исполнителей возбуждено 629 уголовных дел, в том числе 565 - о преступлениях по службе, из них 107 - о должностном подлоге, 185 - о превышении полномочий, 70 - халатность, 53 - за взяточничество.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 30 января 2004 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2003 г. и задачах по совершенствованию прокурорского надзора и следствия» было отмечено, что треть исполнительных листов в 2002-2003 гг. возвращались взыскателю без исполнения, тогда как только за 9 месяцев 2003 г. подлежали взысканию 20 млрд. руб. Реально взыскано полтора млрд. руб., то есть чуть больше 7%. Вместо конкретной работы по розыску должников, судебные приставы-исполнители составляли фиктивные акты о несостоятельности, подделывали подписи должников. Правонарушения и коррупция имеют место в деятельности Федеральной службы судебных приставов.⁵

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. -1999.- №7.- Ст.878.

⁵ Российская газета. - 2004.-31 янв.

Нарушения законодательства в деятельности судебных приставов-исполнителей подрывают авторитет государства, судебной власти, умаляют конституционные права человека и гражданина на судебную защиту.

Тем не менее, практика прокурорского надзора в рассматриваемой области свидетельствует, что прокурорами пока еще не накоплен опыт организации эффективного прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями. Это направление остается важнейшей задачей органов прокуратуры.

Указанное свидетельствует о необходимости проведения дальнейших научно-теоретических исследований с целью совершенствования прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является комплекс правоотношений, возникающих в ходе осуществления деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями.

Предмет исследования составили теоретические основы, практика деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями.

Цель и задачи исследования. Цель и задачи исследования предопределены актуальностью, новизной и практической значимостью данной работы.

Основная цель состоит в том, чтобы на основе изучения деятельности судебных приставов в зарубежных странах, России, СССР, анализа теоретических положений действующего отечественного и зарубежного законодательства, практики его реализации, теории и практики прокурорского надзора, правовой природы института исполнения судебных актов и актов других органов проанализировать деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-

исполнителями. Обосновать предложения по совершенствованию действующего законодательства регулирующего прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами и исполнительное производство, а также разработать конкретные рекомендации направленные на повышение эффективности прокурорского надзора в этой сфере правоотношений и исполнительных процедур.

Для достижения указанных целей автором исследования определены следующие задачи:

- проанализировать российское законодательство, регламентирующее исполнение судебных актов и актов других органов;
- с целью заимствования практики по совершенствованию российского законодательства об исполнительном производстве, изучить действующее законодательство зарубежных стран;
- выявить и систематизировать типичные нарушения законодательства, регулирующего исполнение судебных актов и актов других органов, выработать предложения по совершенствованию практики применения мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения;
- обобщить практику реализации полномочий судебных приставов-исполнителей в Российской Федерации;
- конкретизировать понятие предмета прокурорского надзора за соблюдением судебными приставами-исполнителями прав человека и гражданина в исполнительном производстве;
- определить место и роль решений Европейского Суда по правам человека при создании эффективного механизма выполнения Российской Федерацией требований Совета Европы по защите прав и свобод человека и гражданина;
- исследовать организацию прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина в исполнительном производстве, с целью ее совершенствования, повышения эффективности прокурорского надзора в данной сфере правоотношений;

- разработать элементы научно-практической методики деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов судебными приставами-исполнителями по выявлению и предупреждению нарушений законов в сфере исполнительного производства;

- разработать научные положения и предложения по повышению эффективности прокурорского надзора и совершенствованию законодательства, регулирующего правоотношения в исследуемой сфере.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую и методологическую основу выполненной работы составляют научные труды отечественных, в том числе дореволюционных авторов, иностранных ученых, комплекс научных методов анализа правовых явлений и процессов, в которых исследуются проблемы исполнительного производства.

В процессе исследования использовались такие методы, как системный анализ, логический, исторический, сравнительный, статистический, сравнительно-правовой, абстрагирование, моделирование, интервьюирование, анкетирование.

Применялся также комплекс широко распространенных методов получения эмпирических данных: изучение исполнительных производств, уголовных дел, мер прокурорского реагирования в сфере исполнительного производства.

В становлении и развитии судоустройства, теории прокурорского надзора большой вклад внесли дореволюционные российские ученые К.П. Победоносцев, К.М. Малышев, В.М. Гессен, К.Н. Нефедьев и др., работы которых были использованы в диссертации.

В последние годы были проведены специальные исследования в области прокурорского надзора за исполнением законов в сфере исполнительного производства С.Н. Бочаровой, Т.Г. Воеводиной, А.В. Ермаковым. Однако в этих работах рассматривались отдельные аспекты названной проблемы и не исследовался всесторонне вопрос о правозащитной деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями.

Исходной теоретической базой диссертации послужили труды Ю.Н. Адашкевича, А.И. Алексеева, Д.Г.Алексеевой, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, С.Н. Братусь, Р.Х. Валеева, В.В. Васьковского, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова А.А. Власова, В.Н. Галузо, С.И. Герасимова, А.Г. Гойхбарга, И.Ф. Демидова, В.В. Долежан, С.А. Емельянова, Ю.Л. Заворотко, Б.М. Коробейникова, В.В. Ключкова, Л.К. Крамаренко, А.Р. Михайленко, В.Г. Мелкумова, И.Б. Морозовой, Ю.П. Назарова, К.Н. Нефедьева, С.А. Осипяна, В.П. Рябцева, А. П. Сафонова, А.А. Соколова, Б.М. Спиридонова, АЛ. Сухарева, А.М. Треушникова, В.А. Туманова, А.Б. Швецова, А.Г. Халиуллина, А.А. Чувилева, Ан.А. Чувилева, В.В. Яркова, В.Б.Ястребова и др.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную и эмпирическую основу исследования составляет законодательство Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, законодательство об исполнительном производстве, о прокуратуре, нормативные правовые акты Министерства юстиции Российской Федерации).

Материалы судебной практики (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации).

Материалы Министерства юстиции Российской Федерации; справки, обобщения, докладные записки и акты прокурорского реагирования имеющиеся в Генеральной прокуратуре РФ, составленные по результатам прокурорского надзора в сфере исполнительного производства; материалы проверок исполнения законодательства об исполнительном производстве, проведенных прокурорами 45 субъектов Российской Федерации в 2001-2003 гг.; монографии, публикации об исполнении судебных решений и актов других органов в научных журналах.

Проанализированы основные статистические показатели работы служб судебных приставов, а также данные органов прокуратуры об осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав человека и

гражданина в сфере деятельности судебных приставов-исполнителей с 1999 по 2003 гг.

Автором проведено анкетирование различных групп должностных и иных лиц - общим числом 405 человек, в том числе работников прокуратуры - 152, судебных приставов-исполнителей - 125, граждан - 128. Социологическое исследование проводилось в г. Москва, г. Ставрополь Ставропольского края, г. Нальчик Кабардино-Балкарской Республики, г. Черкесск Карачаево-Черкесской Республики.

Проанализировано законодательство об исполнительном производстве, практика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями, судебная практика по рассмотрению жалоб на действия судебных приставов-исполнителей за период с 2001 по 2003 годы.

Автором также использован личный опыт работы в органах прокуратуры.

Научная новизна исследования. Научная новизна работы заключается в комплексном подходе к исследованию обозначенной проблемы, что позволило исследовать деятельность органов прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями с позиции правозащитной функции прокуратуры.

Автором впервые рассмотрены теоретические и практические аспекты реализации механизма исполнения в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека.

Новизну диссертации обуславливает и то, что исследование проведено после введения в 2001-2003 гг. новых Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в результате чего существенно изменились полномочия прокурора, а функции судебных приставов значительно расширились.

В диссертации дается анализ состояния законности в деятельности судебных приставов-исполнителей; выявлены и систематизированы наиболее типичные и распространенные нарушения прав человека и гражданина в сфере

исполнительного производства по всем направлениям деятельности: уголовному, гражданскому и административному. Внесен ряд предложений по совершенствованию работы прокуроров с особым акцентом на их правозащитную роль по надзору за исполнением законов судебными приставами-исполнителями; сформулированы элементы научно-практической методики выявления и предупреждения нарушений законов в сфере исполнительного производства.

Диссертантом сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, направленные на повышение качества прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина в сфере исполнительного производства, а также на обеспечение законности в деятельности судебных приставов-исполнителей.

Основные положения выносимые на защиту:

1. Обосновывается положение о том, что при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями органы прокуратуры не только надзирают за исполнением законов, но и осуществляют деятельность по защите прав человека и гражданина.

2. Определено понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями, под которым следует понимать соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение международных договоров, федеральных конституционных, федеральных законов регулирующих права человека и гражданина в сфере исполнительного производства.

3. Сформулировано предложение о том, что после вступления Российской Федерации в Совет Европы, ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, и признания юрисдикции Европейского Суда по правам человека следует расширить предмет прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами - надзором за исполнением решений Европейского Суда по правам человека судебными приставами-исполнителями. Для чего дополнить п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положением следующего содержания: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности,

защиты прав человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением судебными приставами-исполнителями решений Европейского Суда по правам человека, по которым Российская Федерация выступает в качестве государства - ответчика».

Указано также о необходимости создания в структуре Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации специального подразделения, осуществляющего исполнение решений Европейского Суда, для чего следует внести в Федеральный закон «О судебных приставах» дополнение в ч. 1 ст. 5, изложив ее в следующей редакции: «Исполнение решений Европейского Суда по правам человека, по которым Российская Федерация выступает в качестве государства - ответчика, осуществляется специальным подразделением службы судебных приставов».

4. В целях повышения эффективности прокурорского надзора и работы судебных приставов предложено:

- расширить полномочия главного судебного пристава субъекта Российской Федерации путем законодательного наделения его правом отмены в порядке подчиненности решений и действий судебных приставов-исполнителей районного подразделения службы судебных приставов, а также решений и действий старших судебных приставов районных подразделений этой службы, что связано с необходимостью рассмотрения мер прокурорского реагирования и принятия по ним решений;

- наделить старших судебных приставов территориальных подразделений Федеральной службы судебных приставов субъектов Российской Федерации и главного судебного пристава субъекта Российской Федерации полномочиями по приостановлению исполнительных производств в порядке подчиненности путем внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», что позволит осуществлять исполнительное производство вне рамок судебного процесса, как самостоятельную деятельность в сфере исполнительного производства;

- дополнить Федеральный закон «Об исполнительном производстве» нормой об исключении из двухмесячного срока совершения исполнительных действий, связанных с реализацией имущества, изложив ч.1 ст.13 Закона в следующей редакции: «Исполнительные действия должны быть совершены и требования, содержащиеся в исполнительном документе, исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня поступления к нему исполнительного документа, за исключением действий судебного пристава-исполнителя по реализации имущества»;

- установить уголовную ответственность физических лиц за злостное неисполнение вступивших в законную силу решений суда или иного судебного акта, за воспрепятствование их исполнению путем внесения их в круг субъектов преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ - «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

5. Сделан вывод о необходимости использования отдельных положений действующего законодательства об исполнительном производстве в зарубежных странах для совершенствования российского федерального законодательства: ограничение срока пребывания в должности главного судебного пристава Российской Федерации; наличие высшего образования для лица, назначаемого на должность судебного пристава-исполнителя; обязательность повышения судебными приставами-исполнителями своей деловой квалификации, необходимость и периодичность проведения их аттестации.

6. Обосновывается необходимость издания нового организационно-распорядительного документа - приказа Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующего организацию прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, так как указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 января 1999 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» утратило актуальность в связи с изменениями полномочий прокурора в рассмотрении гражданских дел об обжаловании действий судебных приставов-исполнителей при исполнении судебных постановлений, актов других органов и расширением функций судебных

приставов-исполнителей в сфере административной юрисдикции и уголовного преследования.

Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 сентября 2002 г. №57 «Об изменении статистической отчетности» и введенного в действие с 1 июля 2002 г. Отчета о работе прокурора по форме «П», отдельные графы о деятельности по надзору за исполнением судебными приставами-исполнителями законов, судебных постановлений по гражданским делам и в арбитражном процессе: в разделе 1 - «Надзор прокурора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека», строке 39 - «О деятельности судебных приставов» и разделе 6 - «Работа прокурора по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб и иных обращений». Это позволит достоверно судить о состоянии соблюдения прав и законных интересов граждан, поскольку эти виды деятельности регламентируются соответствующими процессуальными законами.

В указанном разделе Отчета прокурора следует дифференцировать сферы прокурорского надзора: за исполнением законов судебными приставами-исполнителями и судебными приставами, обеспечивающими установленный порядок деятельности судов, разместив их в самостоятельных разделах.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Совокупность рассмотренных в диссертации основных выводов и предложений, раскрывающих теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями по защите прав человека и гражданина может рассматриваться как определенный вклад в развитие прокурорского надзора, поскольку разработанные выводы и положения относятся к одному из важнейших направлений деятельности прокуратуры, которые пока не получили должного освещения в правовой литературе. На базе соответствующей научной аргументации предложен ряд конструктивных решений, позволяющих пересмотреть некоторые традиционные представления об организации работы деятельности Федеральной службы судебных приставов и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Выводы автора имеют непосредственное отношение также к реальной обстановке, к сложным и противоречивым процессам, сопровождающим работу органов прокуратуры, Федеральной службы судебных приставов и могут найти применение в законотворческом процессе, при подготовке методических пособий, использовании в преподавательской деятельности при чтении учебных курсов - «Прокурорский надзор», «Гражданский процесс», специальных курсов, таких как «Защита прав и свобод человека и гражданина», «Правозащитная деятельность российской прокуратуры» и др.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования докладывались на Второй научно-практической конференции юридического факультета Сыктывкарского Государственного университета в 2002 г. в г. Сыктывкар, Второй научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступностью» в 2003 г. в г. Москва, Шестой научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава Карачаево-Черкесского Государственного технологического института «Региональная экономика, управление и право» в 2003 г. в г. Черкесск, Втором Международном семинаре «Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина» в 2003 г. в г. Москва и др.

Концептуальные идеи и предложения освещались автором на указанных конференциях, использовались в учебном процессе при подготовке студентов по курсу «Прокурорский надзор» в Карачаево-Черкесском государственном технологическом институте.

Структура диссертации. Структура и объем работы определены предметом и задачами исследования. Диссертация включает введение, три главы, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определены цель, задачи, объект и предмет исследования; рассматривается его методологическая и теоретическая основы; раскрывается новизна исследования;

освещается теоретическая и практическая значимость работы; приведены положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Развитие законодательства о судебных приставах в России и зарубежных странах» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Развитие законодательства, регулирующего деятельность судебных приставов в России» рассматриваются вопросы развития правового регулирования института исполнительного производства в Российской империи, СССР, Российской Федерации.

Отмечено, что первое упоминание об органе исполнения судебных решений на Руси содержится в договоре Великого Новгорода 1270 г. В этом договоре впервые назывался участник исполнительного производства - пристав. Анализ первых этапов развития исполнительного производства показывает, что его основным направлением был поиск органа исполнения. Теоретических разработок учения об исполнительном производстве в этот период не предпринималось. Подчеркивается, что зарождавшееся процессуальное законодательство лишь оформляло фактически складывавшееся положение. Эмпирический метод в решении вопросов исполнительного производства на этом этапе был ведущим. Автор делает вывод о том, что события октября 1917 г. прервали эволюционный процесс развития законодательства об исполнительном производстве.

Анализируя законодательные источники, регламентировавшие исполнительное производство в советский период развития нашего государства до принятия в 1938 г. «Закона о судостроительстве СССР», автор приходит к выводу, что в тот период законодатель не имел четкой концепции развития исполнительного производства, а нормативные акты по сути закрепляли складывающуюся правоприменительную практику. Единой системы органов исполнения сформировано не было, исполнением судебных решений занимались различные органы, не связанные друг с другом. Впервые этим Законом в 1938 г. была предпринята попытка усилить контроль за исполнением судебных решений. В соответствии с указанным нормативным актом судебные исполнители состояли при народных, окружных, краевых, областных судах.

Однако в дальнейшем, по мнению автора, должного ведомственного контроля за деятельностью судебных исполнителей по различным причинам, в том числе из-за большой загруженности судов, почти не осуществлялось. Большое количество исполнительных документов по решениям судов, невозможность осуществления розыска должников и их имущества, отсутствие необходимой профессиональной квалификации, низкие оклады, непрестижность этой работы и др., привели, по существу, к формальному исполнению должностных обязанностей судебными исполнителями.

Во втором параграфе «Законодательство о судебных приставах в зарубежных странах» изучено состояние исполнительного производства в таких странах, как Англия, США, Франция, Италия, Германия -экономически развитых странах, в которых происходил поэтапный эволюционный процесс развития законодательства, регулирующего деятельность по исполнению судебных решений. Это позволило автору сделать вывод о возможности и целесообразности использования отдельных положений законодательства об исполнительном производстве ряда зарубежных стран при разработке российского законодательства об исполнительном производстве, что позволит повысить эффективность деятельности судебных приставов-исполнителей.

В частности, заслуживают внимания положения законодательства этих государств о том, что кандидат на должность судебного пристава-исполнителя должен обязательно иметь высшее образование (Франция); должностные лица руководящие службой судебных приставов назначаются на должность на определенный срок - четыре года (США).

В третьем параграфе «Состояние современного российского законодательства о судебных приставах-исполнителях» на основании анализа законодательства, регулирующего исполнительное производство, состояния законодательства об исполнительном производстве, сделан ряд выводов о специфике исполнительного производства на современном этапе.

Общая характеристика и специфические черты исполнительного производства послужили основанием для вывода о том, что исполнительная деятельность проходит вне рамок судебного процесса, вне структуры органов

судебной власти и является самостоятельной деятельностью, относящейся к сфере исполнительной власти.

Отмечено, что после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в общей шкале гуманитарных ценностей права человека, как и сам человек, занимают центральное место. Россия, следуя курсом реформ, провозгласила указанные ценности как приоритетные и наиболее значимые, признала необходимость придерживаться общепринятых международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина.

Делается вывод о том, что в Российской Федерации требуется создать эффективный механизм выполнения положений Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод с обязательным учетом особенностей развития нашей страны. Для этого в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. «О судебных приставах» следует предусмотреть создание в структуре Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации специального подразделения, которое будет осуществлять исполнение решений Европейского Суда по правам человека, которое в настоящее время в Российской Федерации отсутствует.

Глава вторая «Защита прав граждан на стадии исполнения судебных постановлений и актов других органов» состоит из трех параграфов. *В первом параграфе «Участники исполнительного производства»* рассмотрено процессуальное положение основных участников исполнительного производства, а также прокурора.

Отмечено, что объектом данного направления прокурорского надзора являются общественные отношения, возникающие в процессе исполнительного производства, в первую очередь - законность принимаемых судебными приставами-исполнителями мер и принятых нормативно-правовых актов. Между тем в самом Федеральном законе «Об исполнительном производстве» нормы регулирующие процессуальное положение прокурора отсутствуют. Такая ситуация не может считаться нормальной, так как надзорные полномочия прокурора требуют наличия процессуальных форм их реализации. В результате, в исполнительном производстве в настоящее время все еще нет

действенного механизма реализации указанных полномочий прокурора, хотя в соответствии с законодательством, действующим до принятия Федерального закона «Об исполнительном производстве», прокурор имел возможность участвовать в исполнительном производстве.

В настоящее время, участие прокурора в исполнительном производстве ограничено возможностью предъявления прокурором исков: в отношении лиц, не имеющих возможности самостоятельно осуществлять защиту своих прав (дети, престарелые, физически немощные и другие); для защиты государственных и общественных интересов. Таким образом, автором обосновывается необходимость правовой регламентации участия прокурора в исполнительном производстве, его процессуальных прав и обязанностей.

Во втором параграфе «Защита прокурором прав человека и гражданина на стадии исполнения судебных постановлений и актов иных органов» выявлены наиболее характерные нарушения законодательства об исполнительном производстве в деятельности судебных приставов-исполнителей при исполнении решений судов и актов других органов. Анализ практики прокурорского надзора показывает, что наиболее распространенными нарушениями законодательства об исполнительном производстве в Российской Федерации являются: несоблюдение сроков и порядка ведения исполнительного производства, ущемление прав собственников, необоснованный возврат судебных постановлений и актов других органов, задержка перечисления изъятых у должника денежных средств и ряд других.

Рассмотрение материалов прокурорских проверок органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по исполнению законодательства об исполнительном производстве за период 2000-2003 гг. и практики деятельности Федеральной службы судебных приставов позволило автору выявить ряд причин, оказывающих негативное влияние на эффективность исполнения судебных постановлений и актов других органов, что в свою очередь приводит к ущемлению прав и законных интересов взыскателей.

Диссертантом обосновывается необходимость дополнения Федерального закона «Об исполнительном производстве» нормой об исключении из

двухмесячного срока совершения исполнительных действий, связанных с реализацией имущества. Учитывая тот факт, что основная масса жалоб на действия судебных приставов-исполнителей, рассматриваемых судом, а также органами прокуратуры касается нарушений сроков проведения исполнительных действий, возникла потребность пересмотра этих сроков и внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве».

В третьем параграфе «Полномочия судебного пристава-исполнителя и проблемы их реализации при исполнении судебных постановлений и актов других органов» подробно рассмотрены виды ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об исполнительном производстве.

Согласно статистическим данным Министерства юстиции Российской Федерации в 2002 г. окончено 12184747 исполнительных производств, из них фактическим исполнением 5116193, что составляет 42%; в 2003 г. - 13253365, из них фактическим исполнением - 6021718, что составляет 45,5%.⁶ Исследовав эту проблему, диссертант приходит к выводу, что основной причиной такого низкого показателя исполнения судебных решений (лишь каждое второе исполнительное производство оканчивается фактическим исполнением) является отсутствие действенного механизма реализации принятых решений. Для исправления существующего положения дел предложено, в частности, ужесточить ответственность за неисполнение судебных решений. Одновременно предложено предусмотреть уголовную ответственность физических лиц за злостное неисполнение вступивших в законную силу решений суда или иного судебного акта.

Практика исполнительного производства свидетельствует о нередких случаях несвоевременного разрешения судами вопросов, отнесенных законодателем к ведению суда, что негативно сказывается на результатах исполнения принятых решений.

⁶ Отчет Министерства юстиции Российской Федерации. 2002,2003 г.

Судебные органы, помимо приостановления исполнительного производства решают вопросы: об отсрочке или рассрочке исполнения выданных судом исполнительных производств; об изменении способа и порядка исполнения исполнительного документа; о возобновлении исполнительного производства; об обращении взыскания на имущество должника, находящееся у других лиц; о прекращении исполнительного производства. Исследование показало, что в некоторых случаях суды без достаточной правовой аргументации приостанавливают действия судебных решений на довольно длительные сроки. Законодательством же сроки приостановления судебных решений не установлены. Выданные судами исполнительные листы не всегда соответствуют требованиям закона, нечетко формулируется предмет исполнения, длительное время не рассматриваются обращения приставов о разъяснении судебного решения, изменении порядка и способа исполнения решения. Избежать подобных ситуаций, по мнению диссертанта, возможно только путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство и наделения судебных приставов-исполнителей правом самостоятельно принимать решения о приостановлении и отсрочке исполнения исполнительного производства. Такие изменения в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» позволят исполнительной деятельности проходить за рамками судебного процесса и в целом судебной ветви власти.

Глава третья «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями» состоит из трех параграфов. *Первый параграф «Предмет прокурорского надзора и полномочия прокурора»* посвящен исследованию полномочий прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав человека и гражданина при совершении исполнительных действий судебными приставами-исполнителями.

Автором рассматривается содержание понятий «права человека» и «права гражданина». Отмечается, что права человека проистекают из естественного права, а права гражданина - из позитивного, хотя и те, и другие носят неотъемлемый характер. Права человека являются исходными, они присущи

всем людям от рождения, независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству. Права гражданина - своеобразное ограничение равенства между людьми, поскольку ими лишаются лица, живущие в стране, но не имеющие гражданства. Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека, а также всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве.

Диссертант приходит к выводу, что при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями органы прокуратуры не только надзирают за исполнением ими законов, но осуществляют и деятельность по защите прав человека и гражданина.

В результате исследования автор приходит к выводу, что предметом прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями является соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение международных договоров, федеральных конституционных, федеральных законов, регулирующих права человека и гражданина в сфере исполнительного производства.

На современном этапе указанное направление остается важной задачей органов прокуратуры, так как из-за недостаточно эффективной судебной защиты, в том числе длительного рассмотрения дел, по-прежнему большое количество граждан обращается в органы прокуратуры с просьбой обеспечить защиту их законных прав.

Второй параграф «Особенности организации прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина при совершении действий (бездействий), связанных с исполнением законов судебными приставами-исполнителями» посвящен исследованию организации прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов-исполнителей.

Отмечено, что за последние годы произошли значительные изменения в правовом регулировании деятельности органов прокуратуры и Федеральной службы судебных приставов. С принятием Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях полномочия прокуроров изменились, а функции судебных приставов значительно расширились. Автор считает, что законодательное наделение судебных приставов правами в сфере административной юрисдикции и уголовного преследования, неудовлетворительное состояние законности в области исполнительного производства требует повышения эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры.

В последние годы, одним из новых направлений деятельности прокуроров стал надзор за исполнением законов при производстве дознавателями Федеральной службы судебных приставов дознания по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к их компетенции, а также при осуществлении ими доследственной проверки, возбуждении уголовных дел и производстве неотложных следственных действий по делам о преступлениях, по которым обязательно производство предварительного следствия.

В результате, автор приходит к выводу о необходимости издания нового организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующего организацию прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, так как указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 января 1999 г. № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» не вполне соответствует действующему законодательству и потребностям времени.

Организация прокурорского надзора состоит из комплекса надзорных и иных мероприятий, контроля за исполнением приказов, распоряжений и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Федерации, учета и отчетности, организации рассмотрения писем,

жалоб и обращений. В связи с этим, диссертантом делается вывод о необходимости совершенствования системы учета и отчетности работы органов прокуратуры. Предлагается выделить в отдельные графы в Отчете о работе прокурора деятельность по надзору за исполнением законов судебных постановлений по: 1) гражданским делам; 2) арбитражным делам. Указанное позволит судить о состоянии соблюдения прав и законных интересов граждан, поскольку эта деятельность регламентируется процессуальным законодательством.

В третьем параграфе «Меры прокурорского реагирования, применяемые прокурором в целях устранения выявленных нарушений в исполнительном производстве» дается характеристика мерам прокурорского реагирования на нарушения законов судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных постановлений и актов других органов.

Практика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями и анализ состояния законности в сфере исполнительного производства свидетельствует о массовых нарушениях прав граждан, интересов юридических лиц и государства. В 2003 г. прокурорами выявлено 45160 нарушений, допущенных судебными приставами.

Участие прокурора в рассмотрении судом дел, связанных с деятельностью судебных приставов-исполнителей, способствует восстановлению нарушенных прав участников исполнительного производства. Так, только за 2003 г. прокурорами направлено в суды общей юрисдикции и арбитражные суды - 488 исковых заявлений в защиту прав граждан и организаций, и только 17 из рассмотренных судом исков были отклонены.⁷

Проанализировав практику применения мер прокурорского реагирования автор пришел к выводу о том, что в целях повышения эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокурорам субъектов Федерации следует обратить особое внимание обобщению опыта этой работы, организации учебы прокуроров,

⁷ Отчет о работе прокурора по форме «П» - 2003

судебных приставов-исполнителей, изданию практических и научно-практических пособий, мониторингу деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов судебными приставами-исполнителями и др.

В заключении дана обобщенная итоговая оценка проделанной работы, сформированы перспективы изучения проблемы, не решенные или не в полной мере решенные в диссертации вопросы, намечены направления дальнейшего исследования темы.

Публикации автора по теме исследования:

1. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами. Сб. Труды Второй научно-практической конференции юридического факультета Сыктывкарского Государственного университета. - Сыктывкар, 2002. - 0,5 п.л.

2. Ответственность за неисполнение судебных решений. Сб. Актуальные проблемы борьбы с преступностью. Материалы второй научно-практической конференции молодых ученых. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. - М., 2003. - 0,3 п.л.

3. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями. Сб. «Региональная экономика, управление и право». Труды Шестой научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава Карачаево-Черкесского Государственного технологического института. - Черкесск, 2003.-0,5 п.л.

4. Деятельность органов прокуратуры РФ в укреплении законности и соблюдения прав человека в сфере исполнительного производства. Сб. Второго международного семинара: Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. - М., 2004. - 0,3 п.л.

№ 23 1 14