

Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Юридический факультет кафедры «Правосудие»
(наименование)

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Магистерская программа «Судебная, прокурорская и адвокатская защита»
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

«Прокурорский надзор за деятельностью службы судебных приставов в
Российской Федерации»

Студентка 15ююм4 _____ Гончарова Надежда Михайловна
номер группы номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель _____ Молева Г. В.
подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

Нормоконтролер: к.ю.н., доцент кафедры
«Правосудие» _____ Вершинин В.Б.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Рецензент: Прокурор Первомайского
района г. Пензы _____ Попов А.В.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от 2017 №)

Заведующий кафедрой «Правосудие» _____ Терёхин В. А.
название подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 2017г. №)

Секретарь ГЭК _____ Вдовина Т. Е.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2017 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Правосудие»

название

/В.А. Терёхин/

(инициалы и фамилия)

_____ 201__ г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр. № 15ююм4

Гончаровой Надежды Михайловны

1. Тема работы **«Прокурорский надзор за деятельностью службы судебных приставов в Российской Федерации»**
2. Научный руководитель **к.ю.н., доцент кафедры «Правосудие» Г.В. Молева**
3. Дата выдачи задания **16 декабря 2015 года**
4. Срок сдачи студентом законченной работы **16 мая 2017 года**
5. Перечень подлежащих разработке вопросов:
 - История развития и современное состояние правового регулирования деятельности судебных приставов;
 - Место прокурорского надзора в системе контроля за деятельностью службы судебных приставов Российской Федерации;
 - Предмет, пределы и задачи, состояние прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами службы судебных приставов Российской Федерации;
 - Основные элементы организации прокурорского надзора и полномочия прокурора при осуществлении надзора за деятельностью службы судебных приставов;
 - Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами Российской Федерации.

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		16 декабря 2015 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)	14 января 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)
Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов в Российской Федерации		15 января 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)	10 апреля 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)
Организация прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов в Российской Федерации		11 апреля 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)	10 августа 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)
Особенности производства прокурорского надзора за исполнением законодательства судебными приставами и дознавателями службы судебных приставов в Российской Федерации		11 августа 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)	01 декабря 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)
Заключение		02 декабря 2016 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)	16 мая 2017 г. Молева Г.В. (подпись руководителя)

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
-----------------------	----------

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ	
СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ	14
1.1 История развития и современное состояние правового	
регулирования деятельности судебных приставов	14
1.2 Место прокурорского надзора в системе контроля за деятельностью	
судебных приставов.....	23
1.3 Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением	
законов судебными приставами	28
2 ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА	
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ	32
2.1 Состояние прокурорского надзора за исполнением законов	
судебными приставами	32
2.2 Основные элементы организации прокурорского надзора за	
деятельностью службы судебных приставов.....	42
2.3 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за	
деятельностью службы судебных приставов. Правовые средства,	
применяемые прокурором для устранения нарушений законодательства..	52
3 ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПРОКУРОРСКОГО	
НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	
СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ И ДОЗНАВАТЕЛЯМИ ФСПФ РФ	67
3.1 Основные направления прокурорского надзора за исполнением	
законов судебными приставами и дознавателями службы судебных	
приставов РФ. Типичные нарушения законов, допускаемые судебными	
приставами и дознавателями службы судебных приставов РФ	67
3.2 Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением	
законов судебными приставами и дознавателями службы судебных	
приставов Российской Федерации	80
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	88
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	92

ПРИЛОЖЕНИЕ А	105
ПРИЛОЖЕНИЕ Б	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ В	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ Г	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ Д	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ Е	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ Ж	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ З	Ошибка! Закладка не определена.
ПРИЛОЖЕНИЕ К	Ошибка! Закладка не определена.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью совершенствования работы органов прокуратуры для поддержания высокого уровня состояния законности в деятельности должностных лиц службы судебных приставов России, а также важностью роли прокурорского надзора за исполнением законов этими должностными лицами в системе контроля и надзора за Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации (далее ФССП РФ).

Потребность в надзорной деятельности со стороны прокуратуры возникла одновременно с принятием и вступлением в законную силу Федерального закона от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (далее ФЗ «О судебных приставах»), в пункте 4 ст. 19 которого закреплено, что надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре» осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчинённые ему прокуроры¹.

С принятием Федерального закона от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» произошло выделение указанного надзора в самостоятельную отдельную отрасль².

С этого времени одним из актуальных направлений научных исследований стал вопрос рассмотрения этой отрасли с индивидуализацией различных проблемных аспектов, однако комплексно все подходы и проблематика до сих пор недостаточно проработаны.

Менее всего исследованы вопросы прокурорского надзора за судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов (далее судебные приставы по ОУПДС), несмотря на то, что данные должностные лица при выполнении своих должностных обязанностей, зачастую легитимно ограничивают конституционные права гражданина, например, при исполнении постановления дознавателя ФССП РФ о принудительном приводе, ограничивается право гражданина на свободное перемещение по территории РФ. Только за 2016 год судебными приставами по ОУПДС исполнено 656 248 постановлений (определений) судьи, судебного пристава – исполнителя, дознавателя ФССП РФ, из них

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

² Федеральный закон от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

621 525 отработаны положительно, то есть лица, подлежащие приводу, были доставлены.

Соответственно, присутствует вероятность повышенной латентности нарушений законодательства в указанной сфере, с учетом незначительного внимания прокуратуры к деятельности судебных приставов по ОУПДС и отсутствия единой нормативной базы, обеспечивающей деятельность и прокуратуры и поднадзорных лиц, при выполнении своих функций.

Необходимость осуществления надзора за судебными приставами – исполнителями обусловлена огромным количеством исполнительных производств, находящихся на исполнении и малочисленностью штата, в связи с чем, возрастает нагрузка и ухудшается качество исполнения.

Так, общее количество исполнительных производств, находившихся на исполнении с января по декабрь 2016 года составляло 81 млн., на сумму более 9 трлн. руб., по сравнению с прошлым годом - 71 млн., на сумму более 7 трлн. руб.

Количество оконченных и прекращенных исполнительных производств в отчетном периоде – 53 млн. (АППГ- 43 млн.), из них с нарушением процессуального срока 27 млн. руб. (АППГ- 37 млн. руб.), оконченных фактическим исполнением 25 млн. (АППГ-31 млн.). Остаток исполнительных производств на конец декабря 2016 года около 25,5 млн. (АППГ-25,8 млн.), на сумму более 4 трлн. руб. (АППГ- 5 трлн. руб.). Взыскания по исполнительным документам составили 600 млрд. руб. (АППГ - 390 млрд.), что составляет всего 7% от всех сумм подлежащих удержанию, а так же средства неудержанные, в связи с возвращением исполнительных документов без исполнения составляют 1,2 трлн. руб. (АППГ–1.5 трлн.)³.

³ Ведомственная статистическая отчетность за 2016, 2015 г. Форма № 1-1 // Официальный сайт ФССП РФ. URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения 24.04.2017).

В денежном эквиваленте разница ощутимая. Нагрузка на одного судебного пристава – исполнителя составляла в 2016 г. 3,3 тысячи исполнительных производств (АППГ- 2,9 тыс.)⁴.

Анализ данной статистической информации, на первый взгляд, формирует необоснованно положительное представление об улучшении качества принудительного исполнения, однако более подробное изучение основных показателей работы судебных приставов-исполнителей ФССП России за прошедший год, свидетельствует об обратном.

Относительно сравнения материальной составляющей, суммы, не взысканные по исполнительным документам, возвращенным взыскателям, могут сравниться с 15 бюджетами Пензенской области.

Следует понимать под общим количеством исполнительных производств, находившихся на исполнении, не только поступившие за отчетный год, но и за все время существования ФССП России, соответственно, прямая связь количества оконченных производств с нарушением процессуального срока указывает на длительное исполнение, волокиту со стороны должностных лиц.

Данные показатели свидетельствуют о низкой эффективности судебной защиты прав граждан и организаций и требуют детального изучения вопросы повышения качества исполнения с помощью прокурорского надзора и применения мер прокурорского реагирования.

При реализации уголовно-правовых полномочий в территориальных органах ФССП России возбуждено 46,2 тыс. уголовных дел, в том числе более 43 тыс. уголовных дел в отношении злостных неплательщиков алиментов и 2,7 тыс. – о преступлениях против правосудия. Всего в производстве дознавателей Федеральной службы судебных приставов в отчетном периоде находилось 56,1 тыс. уголовных дел (АППГ–52,3 тыс.), что

⁴ Итоговый доклад о результатах деятельности ФССП России в 2016 году // Официальный сайт ФССП РФ. URL: http://fssprus.ru/201704/itogovyj_doklad_zh_2016_god_.pdf (дата обращения 24.04.2017).

подтверждает высокую роль участия прокурора при осуществлении дознания дознавателями ФССП РФ.

Указанными статистическими данными закрепляется необходимость комплексного исследования специфики прокурорского надзора в сфере деятельности службы судебных приставов для выявления проблемных аспектов и разработки конкретных предложений по модернизации законодательства для повышения эффективности надзора.

Степень научной разработанности темы исследования. Несмотря на очевидную практическую значимость изучения данной отрасли надзора, какие – либо специализированные комплексные исследования, посвященные вопросам совершенствования прокурорского надзора за деятельностью ФССП РФ, практические не представлены.

Лишь малая часть исследований направлена на изучение указанной отрасли, например, В.Н. Галузо и О.А. Галустьян считали нерациональным выделение рассматриваемой отрасли в отдельную и придерживались мнения об отнесении этой отрасли к «общенадзорной».

Однако в кандидатских диссертациях С.Н. Бочаровой «Совершенствование прокурорского надзора в исполнительном производстве: проблемы теории практики»⁵ и Т.Г. Воеводиной «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам»⁶ отстаивалась точка зрения о необходимости надзора за судебными приставами – исполнителями, при этом выделение надзора за приставами по ОУПДС авторы считали неосновательным.

Мнение о необходимости разделения прокурорского надзора по всем трем направлениям деятельности службы нашло свое отражение в

⁵ Бочарова С.Н. Совершенствование прокурорского надзора в исполнительном производстве: проблемы теории и практики: дис. ...канд. юрид. наук // НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2002. С. 15.

⁶ Воеводина Т.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам: дис. ...канд. юрид. наук // НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ СПб., 2002. С. 11.

исследованиях А.Ю. Винокурова⁷ и кандидатской диссертации В.А. Пака «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов»⁸.

Таким образом, комплексно проблемы осуществления прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов РФ на диссертационном уровне не исследовались, что послужило основным фактором для избрания данной тематики.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации прокурором полномочий по организации и осуществлению прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов судебными приставами, закономерности исследуемой деятельности, проблемы надзора в этой сфере.

Целью исследования является:
определение и обоснование места прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов РФ в надзорной системе прокуратуры, разработка теоретической и методологической базы прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов РФ, для внесения предложений по восполнению существующих пробелов в науке о прокурорской деятельности, формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения данной цели определены следующие **задачи**:

- провести сравнительно – правовую оценку правовых актов, исторических факторов и этапов развития службы судебных приставов;

⁷ Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор и отраслевая идентификация сферы исполнительного производства // Исполнительное производство. М., 2012. № 2. С. 33.

⁸ Пак В.А. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

- проанализировать действующее законодательство и практику указанной сферы общественных отношений, разработать и внести предложения по изменению нормативных правовых актов;

- провести комплексное изучение законности деятельности службы судебных приставов и систематизировать типичные нарушения законов, допускаемых должностными лицами ФССП РФ.

Методологическую основу исследования составил общенаучный и частнонаучные методы познания.

Сравнительно – исторический метод применен при изучении исторических начал и эволюции службы судебных приставов. Формально – юридический использован при классификации и систематизации диссертационного материала, а также для анализа законодательства, которое регламентирует деятельность прокуратуры в этой отрасли. Статистический анализ и методы прикладной статистики использованы для проведения проверки выводов работы.

Нормативно – правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы «О судебных приставах», «Об исполнительном производстве», «О прокуратуре», действующее гражданское и уголовное процессуальное, административное законодательство, организационно – распорядительные документы Генерального прокурора РФ, Министра юстиции РФ, Директора ФССП РФ.

Эмпирическую базу работы составляют материалы, полученные автором в ходе изучения докладов Генерального прокурора и Директора ФССП России за период с 2015 по 2017 гг., а также материалов управлений по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Пензенской области, касающихся организации надзора за деятельностью службы судебных приставов (изучено 84 представления, 6 протестов, 4 информационных письма). Проведен анализ материалов, представленных Управлением федеральной службы судебных приставов по Пензенской

области в части рассмотрения представлений прокуратуры и привлечения к ответственности виновных должностных лиц, по вопросам прокурорского надзора (36 приказов и протоколов). Рассмотрены и проанализированы в работе статистический отчет прокуратуры Пензенской области и Управления ФССП по Пензенской области, материалы судебной практики.

При написании магистерской диссертации использован личный опыт работы автора в Управлении ФССП по Пензенской области с 2014 года по настоящее время в должности судебного пристава – исполнителя.

Теоретической базой исследования послужили труды советских, российских и зарубежных правоведов по общей теории права, конституционному праву, прокурорскому надзору, уголовному и гражданскому процессу, исполнительному производству и административному праву.

Вопросы исторического становления исследованы на основании трудов Д.С. Амирова, В.Г. Бессарабова, С.Н. Бочаровой, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, О.А. Галустьяна, В.В. Гошуляка, А.П. Лапиной, А.Х. Казариной, О.С.Капинус, Ф. М. Кобзарев, М. Н. Маршунов, Н. В. Мельников, В. П. Рябцев, А. Н. Савенков, А. Ф. Смирнов, Н. В. Субанова, А. Я. Сухарев, А. А. Чувилев, В. Б. Ястребов и другие.

Вопросы организационной деятельности прокуратуры и прочие отдельные вопросы исследованы на основе трудов Н.Н. Бакурова, И.Д. Беляева, Н.Д. Бута, Г.С. Вайнштейн, Ю.В. Гепп, О.В. Гречишникова, А.Н. Ежова, М.В.Кучугура, В.А. Лазаревой, Ю. В. Кувалдина, А.В. Паламарчука, В. Д. Перевалова, К. В. Задерако, И. С. Кокорина, А. А. Ложевского, О. Е. Михайлова, М. В. Мосина, С. Е. Чаннова.

Научная новизна исследования состоит в том, что настоящая магистерская диссертация является комплексным исследованием проблем прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов России по всем трем направлениям её деятельности.

Автором определена теоретико – правовая основа сущности данной сферы надзора, ее практическая ценность, предложены меры по совершенствованию действующего законодательства для повышения ее эффективности.

Апробация результатов исследования.

Магистерская диссертация выносилась на обсуждение и одобрена в прокуратуре Первомайского района г. Пензы.

Основные теоретические и правовые основы, а также научно – практические рекомендации изложены автором в трех научных журналах (Приложение Ж, З, К). Результаты исследования докладывались на двух международных научно – практических конференциях: «Вопросы образования и науки в XXI веке» (Россия, г. Тамбов, 31.08.2016 г.), «Судебная реформа как инструмент совершенствования правосудия» (Россия, г. Пенза, 21.10.2016 г.).

Структура магистерской диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, включающих в себя 8 параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ

1.1 История развития и современное состояние правового регулирования деятельности судебных приставов

Становление института судебных приставов России берет свое начало во времена Древней Руси, когда при судопроизводстве княжеских судов для исполнения вынесенных решений князя привлекались специальные люди, их называли ябетники, емцы. В договоре, заключенном в 1270 г. между Великим Новгородом и князем Ярославом Ярославовичем, упоминаются приставы, как орган принудительного исполнения решений и постановлений. Соответственно они занимались принудительным исполнением решений, помимо этого производили розыск и ловлю должников по требованиям, предъявляемым взыскателем, принимали меры по обеспечению явки в суд лиц, чье присутствие было необходимо для рассмотрения дела по существу.

Положения Псковской судной грамоты заложили основу для развития деятельности института судебных приставов в России, законодательно закрепив основные положения. Обязанность по исполнению постановлений и прочих решений князя и его приближенных возлагалась на подвойских приставов или слуг. Сфера полномочий и должностных обязанностей определялась исходя из того, что отсутствовало разделение между

административной и судебной властью, гражданский и уголовный процесс – едины и без выделения стадий предварительного следствия и самого разбирательства⁹.

Участие пристава в следственных действиях было обязательным, так как он выполнял функции по извещению сторон о дате судебного слушания, обеспечению их явки, а в случае уклонения ответчика мог применять меры по принудительному приводу в суд (в исключительных случаях - с помощью механических средств, например оков). Также пристав выполнял функцию по обеспечению сохранности спорного имущества, путем его изъятия и передачи на ответственное хранение незаинтересованному в исходе дела лицу, проводил реализацию арестованного имущества.

С принятием Судебника 1497 г. должность судебного пристава входила в штат судебного ведомства при суде Великого князя Московского. Помимо перечисленных выше функций, пристав участвовал в поимке беглых крестьян, подготовке поединка, организации и проведении пыток. Судебник 1550 г. сохраняет понятие и функции пристава, но вносится уточнение о его материальной ответственности, наличии поручителя.

В XVI в. права и меры исполнения в рамках реализации решения у пристава были достаточно действенными, но в тоже время жесткими, например, добавлено право беспрепятственно входить в любые помещения, владения. В случае воспрепятствования законной деятельности самим должником, пристав применял меры принудительного характера, а в критически опасной ситуации – вплоть до лишения жизни¹⁰.

На период XVI-XVII приходится формирование единой общерусской судебной системы, происходит всеобщая систематизация существующей нормативной базы. После централизации русских земель подходит к

⁹ Лапина А. П. История становления российского института судебных приставов // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №2 (4). С.115.

¹⁰ Семагина О.С. Становление института принудительного исполнения // Правопорядок: история, теория, практика. М., 2016, № 3 (6). С. 124.

завершению унификация законодательства о судебных исполнителях и исполнительном производстве в целом.

Соборное уложение 1649 г. устанавливало, что приставы осуществляют свою деятельность при приказах, являющихся центральными органами управления и суда; в его полномочия входит доставка повесток, принудительный привод в суд ответчика, производство выемки вещественных доказательств, надзор за осужденными, с которых взыскивались убытки за совершенное преступление.

Так же пристав занимался вопросами исполнения решений и постановлений князя, разрешением конфликтов, возникающих между военными и обычными гражданами.

Исторически сложилось три способа исполнения:

1. Взыскание с имущества должника;
2. Правёж-способ взыскания задолженности насильственным путем, истязаниями;
3. Отдача головою.

Первый вид логически понятен, при наличии имущества, достаточного для покрытия долга, указанное имущество изымалось либо в счет погашения долга в натуральном виде, либо передавалось на реализацию, а вырученные средства направлялись взыскателю для покрытия долга. В 1555 г. указом Ивана Грозного установлено, что нахождение на правеже пропорционально долгу. Таким образом, 100 рублей соотносилось с 1 месяцем, соответственно время пребывания варьировалось в большую либо меньшую сторону согласно размеру долга. В случае, если должник выстаивал свой долг, но не оплачивал его, не имел имущества и не находил человека, способного его выкупить, то его отдавали кредитору «головой до искупу», после чего он становился кабальным холопом.

Уложение 1649 г. уже определило стоимость кабального труда, начисляемой в счет погашения задолженности: мужчины 5 рублей за год

труда, женщины 2 рубля 60 копеек. Правежу мог подвергнуться любой, за исключением тех лиц, кому были вручены жалованные грамоты.

Новая ступень развития института принудительного исполнения приходится на период петровских реформ, попыток преобразования государства в соответствии с европейскими стандартами, а также выделения судебной власти в самостоятельную ветвь, путем отделения от полномочий административных органов власти.

Начало XVIII в. ознаменовалось прекращением деятельности института судебных приставов как элемента судебной и административной власти государства. Ликвидация должности судебного пристава приводит к передаче его полномочий к компетенции иных государственных служащих, судебных и военных чинов, полиции.

Так, указом от 24 мая 1700 г. «О посылке солдат дворцового караула для сыска и представления в Судный приказ ответчиков и для взыскания с них пошлинных денег и истцовых исков» прекращено направление подьячих и приставов из Судного приказа. Для данных целей Преображенскому приказу отдавалось распоряжение направлять солдат по мере надобности¹¹.

Стадия принудительного исполнения судебных решений была передана к компетенции органов полиции. Также, 12 декабря 1717 г. Указом Петра I № 255 была образована Юстиц-коллегия, а в ее составе Урядный приказ, который осуществлял исполнительно-распорядительные функции на основании судебных решений и властных актов высших органов и должностных лиц России.

Екатерина II во второй половине XVIII вновь вводит в действие должность пристава, но круг «привычных» полномочий был изменен, путем выделения главной функции по обеспечению общественного порядка, выполнению указаний правительства. Приставы входили в штат полицейских служащих, по практической ценности данное новшество не приобрело.

¹¹ Лапина А. П. История становления российского института судебных приставов // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2 (4). С.117.

Указанные обстоятельства служат доказательством формирования концепции принудительного исполнения в рамках общей правоприменительной системы государства российского, но законодательное закрепление статуса пристава как государственного служащего произошло лишь во времена правления Александра II.

Формирование института судебных приставов произошло в 1864 году, при реализации судебной реформы Александра II. Успешное выполнение возложенных функций и правильная организация исполнения подтвердили эффективность проведенных преобразований, поэтому институт просуществовал до 1917 г.

Итогом реформы явилось преобразование не только системы судоустройства, но и судопроизводства: введение суда присяжных и открытие адвокатуры, судебный процесс становится гласным, стороны приобретают законодательно закрепленное право состязательности.

Приняты новые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность судебных приставов, например, закон «Судебные приставы и правила исполнительного производства по судебному уставу», Устав гражданского судопроизводства, в котором выделены новые меры принудительного исполнения:

1. передачу имущества натурой лицу, которому оно было присуждено;
2. производство за счет ответчика тех действий или работ, которые должны быть совершены в назначенный судом срок;
3. обращение взыскания на имущество должника (движимое и недвижимое);
4. личное задержание должника, добровольно не исполняющего требования взыскателя.

Последняя мера выражалась в аресте и содержании должника в тюрьме, являлась способом морального воздействия и понуждения к исполнению, но не возмещение долга, так как после истечения срока заключения должник был освобожден от долгового бремени, фактически не

исполняя обязательство, поэтому взыскатели критически относились к этой процедуре.

Существовало деление приставов на группы, исходя из родовой подсудности судов, за которыми они были закреплены: при окружных судах и судебных палатах; по исполнениям решений мировых установлений; присяжные приставы или общая полиция по рассмотрению корпоративных и иных коммерческих споров. Пристав принимал присягу, после чего ему вручался особый знак, покрытый серебром, свидетельство о вступлении в должность, устанавливалось место проживания соотносимое с местом прохождения службы. Необходимым являлась публикация в СМИ о назначении его на должность.

Перечень обязанностей, входящих в компетенцию судебного пристава был обширным, основными же являлись: доставка судебных повесток лицам, участвующим в деле; производство описи движимого и недвижимого имущества; организации торгов изъятого имущества; возможность личного задержания лица, уклоняющегося от возмещения задолженности и направление его в место заключения (ограничение свободы); соблюдение общественного порядка в судебных заседаниях; обеспечение безопасности присяжных заседателей.

В ходе осуществления своей деятельности пристав был подконтролен суду, на территории которого распространялись его полномочия. Кроме того, на него возлагалась обязанность по ведению журнала всех действий, направленных на исполнение требований, а так же учет самих требований.

В 1917 г. служба судебных приставов была упразднена и ее полномочия перешли в ведение судебных исполнителей, состоящих в судебском штате.

Советский период восстановления института принудительного исполнения характеризуется в системе всего социально-политического курса государства, направленного на переход частной собственности в

государственную. Пристав исполнял решения товарищеских судов, решений судов общей юрисдикции, актов комиссий по трудовым спорам и прочее¹².

В Гражданском кодексе РСФСР, вступившим в законную силу 01.09.1923, существовал раздел № 5, содержащий нормы, которые регламентировали порядок исполнения исполнительных документов. Исполнение было отнесено к сторонам спора, но в случае, если должник отказывался от добровольного исполнения решения суда, взыскатель имел право на обращение в суд с заявлением о понуждении к исполнению и выдаче исполнительного документа.

28 сентября 1939 г. Народный комиссариат юстиции СССР утвердил Инструкцию о порядке исполнения судебных решений, являющуюся основным документом, регулирующим деятельность приставов.

В инструкции детально прорабатывались основные вопросы: способы и порядок принудительного исполнения требований исполнительных документов; особенности применения различных мер принуждения; организация делопроизводства и форм отчетности; порядок и основания обжалования действий или бездействий приставов.

Планомерная реализация положений указанного документа была нацелена на достижение высоких показателей фактического исполнения решений, а также обеспечение баланса прав и обязанностей взыскателя и должника. Однако полного осуществления целей этой программы не произошло, в связи с началом Великой Отечественной войны.

Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 30 августа 1941 г. судам было указано на необходимость приостановления исполнения вступивших в законную силу судебных решений по гражданским делам, ответчиками по которым являлись лица, состоящие в действующих частях

¹² Болдырев Д. В. Государственная политика по отношению к институту судебных приставов в России. 1864 г. – начало XX в. (по материалам Пензенской губернии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2014. № 3 (31). С. 21.

Красной Армии и Военно-Морского Флота, за исключением дел о взыскании алиментов¹³.

В реальности исполнительные действия были практически прекращены, так как основная часть населения находилась на фронте, независимо от пола.

В Гражданском процессуальном кодексе РСФСР 1964 г., 5 раздел, приложения 1 и 2, регламентировали деятельность приставов.

Характерной чертой исполнительного производства этого времени были приоритеты защиты государственной собственности, общественной и кооперативной, а так же отсутствие механизма защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Достаточно продолжительное время применялась Инструкция об исполнительном производстве № 22 от 15 ноября 1985 г.

Фактором, способствующим преобразованию института принудительного исполнения, послужил принцип разделения властей на три ветви: законодательную, судебную и исполнительную.

В связи с этим происходит сепарация судебной власти, соответственно с присущими только ей признаками.

Деятельность по принудительному исполнению была отнесена к ветви исполнительной власти, так как она была направлена на реализацию конкретных норм права.

Вследствие указанных обстоятельств в 1997 г. была воплощена идея создания единого органа по осуществлению принудительного исполнения исполнительных документов.

Основные принципы, задачи и полномочия нашли свое отражение в федеральном законе «О судебных приставах» и Федеральном законе от 02.10.2007 г. № 229 «Об исполнительном производстве» (далее ФЗ «Об

¹³ Лапина А. П. История становления российского института судебных приставов // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №2 (4). С. 114.

исполнительном производстве»)¹⁴. С применением данных актов законодательно закрепляется статус и организационно-правовая форма службы судебных приставов, ее подчинение органам Министерства юстиции РФ.

Изменения были направлены на обеспечение равенства всех форм собственности, ужесточение требований к должностным лицам, претендующим на замещение должности судебного пристава-исполнителя, установление ответственности за невыполнение требований исполнительных документов, организацию всестороннего контроля и надзора за деятельностью приставов.

В 2004 г. проведена административная реформа, в ходе которой появился самостоятельный федеральный орган исполнительной власти - Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации (ФССП РФ), которой делегированы полномочия Министерства юстиции РФ по организации работы по исполнению исполнительных документов, обеспечению установленного порядка деятельности судов.

В 2009 г. некоторые положения ФЗ «Об исполнительном производстве» были конкретизированы, а именно: установлена минимальная сумма исполнительского сбора; расширены полномочия судебных приставов-исполнителей (СПИ) и судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов (СП по ОУПДС). Поэтапно раскрыта процедура реализации и самостоятельной реализации арестованного имущества, введен исчерпывающий перечень исполнительных документов и требования, предъявляемые к ним, выделены составы административных правонарушений, относимых к компетенции ФССП РФ.

Действующие нормы кардинально не изменили существующую систему исполнения, а лишь систематизировали деятельность в целом для

¹⁴ Федеральный закон № 229-ФЗ от 02.10.2007 г. «Об исполнительном производстве» (ред. от 01.03.2017г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

улучшения качества исполнения и соблюдения баланса прав и обязанностей должников и взыскателей.

В настоящее время группой ученых и практиков разрабатывается Проект Исполнительного кодекса РФ, который призван окончательно определить место и роль института принудительного исполнения в России.

1.2 Место прокурорского надзора в системе контроля за деятельностью судебных приставов

Деятельность судебных приставов направлена на реализацию всей совокупности предусмотренных законом прав и обязанностей должностных лиц ФССП РФ. Осуществление этих полномочий судебными приставами зачастую порождает нарушение прав и законных интересов участников исполнительного производства, поэтому для обеспечения правильного и полного исполнения требований исполнительных документов законом определены виды контроля и надзора за деятельностью судебных приставов и всей службы в целом.

Понятие «контроль» и «надзор» обладают общими схожими признаками, однако проведение проверочных мероприятий и комплекс полномочий, присущих конкретной форме различны.

Существуют некоторые отличия предмета проверочных мероприятий, проводимых в рамках надзорных функций органов.

Помимо этого, производство надзора происходит извне, в определенном соотношении с объектами прочих систем, поэтому различают несколько процессуальных форм надзора и контроля за деятельностью судебных приставов:

- судебный надзор;
- прокурорский надзор;
- внутриведомственный контроль;

- контроль, осуществляемый другими участниками исполнительного производства.

Поэтому отождествление этих понятий представляется ошибочным.

Судебный надзор представляет собой деятельность уполномоченных органов (судов) по рассмотрению жалоб и исковых заявлений, в рамках исполнения исполнительных производств, а также принятие различных судебных актов, оказывающих влияние на исполнительное производство.

Соответственно, этот вид проверки инициируется исключительно по заявлению какого-либо участника конкретного производства, а решения, принятые в ходе рассмотрения дела, носят общеобязательный характер.

Выделяют три основных направления надзора:

1. рассмотрение вопросов, вытекающих или меняющих ход исполнения, например, заявление о замене стороны исполнительного производства;
2. рассмотрение административных исковых заявлений об оспаривании действий или бездействия должностных лиц ФССП РФ, оспаривание вынесенных ими постановлений и пр.;
3. рассмотрение вопросов, взаимосвязанных с исполнительным производством, но не предусмотренных к разрешению в рамках исполнения, например, рассмотрение заявлений о восстановлении пропущенного срока предъявления исполнительного документа к исполнению.

Разрешение указанных вопросов в суде требует четкого соблюдения всей процедуры, установленной соответствующим процессуальным законодательством (Гражданским процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом административного судопроизводства РФ), начиная от формы и содержания искового заявления,

заканчивая требованиями, предъявляемыми к решению, принятому по итогам рассмотрения дела.¹⁵

Учитывая, что подавляющее большинство населения России не обладает юридическими знаниями в объеме, достаточном для составления искового заявления и денежными средствами для обращения за квалифицированной помощью, судебная инстанция не является общедоступным средством защиты нарушенных прав. Поэтому наиболее распространенными являются обращения в прокуратуру РФ и по подведомственности.

Положения ст. 19 ФЗ «О судебных приставах», ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее ФЗ «О прокуратуре РФ») относят к компетенции органов прокуратуры надзор за исполнением действующего законодательства, при выполнении предусмотренных законом полномочий судебными приставами. Реализация данных норм направлена на обеспечение неукоснительного исполнения законов, соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, общества и государства в целом.

Существуют два направления надзора, соотносимых с деятельностью должностных лиц службы:

1. за исполнением законов судебными приставами-исполнителями;
2. за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов (ОУПДС).

Предметно сравнивая судебный надзор и прокурорский надзор, можно заметить множество совпадений, но прокурорский надзор охватывает более широкий спектр вопросов и проблем.

Механизм отправления правосудия носит исключительно заявительный характер. Прокуратура помимо рассмотрения обращений наделена полномочиями по инициированию проведения как плановых, так и

¹⁵ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов. М. : Городец, 2014. С. 145.

внеплановых проверок. Процедура их проведения отличается отсутствием обязательных процессуальных элементов, присущих судебному контролю.

С жалобой либо обращением может обратиться любой гражданин. При соблюдении заявителем установленных законом формальных требований, обращения рассматриваются, и дается ответ по всем доводам, изложенным в заявлении. В случае обнаружения нарушений, применяются меры прокурорского реагирования, независимо от того, требовал ли этого заявитель.

В подавляющем большинстве случаев прокурорами вносятся представления, в которых они указывают на нарушения законодательства и выдвигают требования о принятии соответствующих мер, устранении причин, способствующих нарушению, привлечению к дисциплинарной ответственности виновных лиц.

В случаях выявления административного правонарушения, прокурор возбуждает соответствующее производство.

Ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусматривает принятие прокурором мер для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности, если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет преступную направленность.

Законодатель помимо ФЗ «О прокуратуре РФ» закрепляет в ст. 39 КАС РФ возможность обращения в суд с административным иском заявлением в интересах неограниченного круга лиц или лиц, не способных по состоянию здоровья возраста и иных причин обратиться в суд за защитой своих прав и свобод¹⁶.

Все эти положения свидетельствуют о всестороннем надзоре за деятельностью службы, однако судебный контроль по некоторым вопросам носит исключительный характер, а решения, принимаемые по данным делам, являются общеобязательными.

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Относительно ведомственного контроля, можно сказать, что его эффективность в настоящее время повышается, активно используются меры дисциплинарного взыскания, а также регрессные требования о возмещении компенсаций, предусмотренных за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок и за вред, причиненный незаконными действиями судебного пристава. При его осуществлении соблюдается служебная иерархия: главный судебный пристав РФ, главный судебный пристав соответствующего субъекта РФ, старший судебный пристав, судебный пристав.

Контроль, осуществляемый другими участниками исполнительного производства, сводится к двум направлениям реализации:

1. обжалование действий (бездействия) должностных лиц службы судебных приставов, оспаривание постановлений судебного пристава, решений, принимаемых в рамках исполнения;
2. предъявление исковых заявлений по различным основаниям, возникающим в ходе принудительного исполнения требований исполнительного документа.

В настоящее время, активность граждан и организаций в этих направлениях находится на высоком уровне, что говорит о повышении уровня юридической заинтересованности в самозащите, а также в охране прав, свобод и законных интересов со стороны юрисдикционных органов.

Активность полномочий прокуратуры и обязательность решений суда является фундаментом укрепления принципа законности, гарантией охраны прав и свобод участников исполнительного производства.

Следует согласиться с мнением А.В. Гришина о том, что «к основным мерам предупреждения и пресечения нарушений законности в сфере исполнительного производства можно отнести качественное проведение служебных проверок, в том числе по обращениям участников исполнительного производства; своевременное принятие должных мер по актам прокурорского реагирования на выявленные нарушения; активизацию

работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; тщательную проверку кандидатов, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы в ФССП России; повышение уровня профессиональной подготовки в системе ФССП России и др.

Немалую роль здесь играет взаимодействие территориальных подразделений ФССП России с органами прокуратуры, которое, в частности, выражается в заключении соответствующих соглашений; проведении совместных расширенных совещаний, семинаров; участии представителей прокуратуры в работе межведомственных рабочих групп, в заседаниях коллегии управлений ФССП России; в реализации плана совместных мероприятий»¹⁷.

Указанные меры направлены на закрепление основных принципов исполнительного производства, профилактики и предупреждение нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, и, вместе с тем, также являются залогом эффективного исполнения.

1.3 Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами

Надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ», осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Учитывая то, что предмет этой отрасли прокурорского надзора законодательно четко не определен, формирование его понятия и содержания необходимо производить по аналогии с предметом общего надзора или

¹⁷ Гришин А. В. О состоянии законности в сфере исполнительного производства // Практика исполнительного производства. 2012. № 4. С. 40.

надзора за исполнением законов органами, исполняющими приговоры и иные решения судов, но с учетом специфики самого поднадзорного органа.

Основным направлением деятельности ФССП РФ является принудительное исполнение исполнительных документов, однако помимо общественных отношений, вытекающих из исполнительного производства, существует другая отрасль службы судебных приставов – обеспечение установленного порядка деятельности судов.

Соответственно функциональной особенности должностных лиц службы происходит разграничение компетенции и полномочий при организации надзора в этой области. В этой связи, к предмету надзора данного направления следует отнести:

1. исполнение норм действующего законодательства судебными приставами в рамках исполнительного производства;
2. исполнение норм действующего законодательства при обеспечении установленного порядка деятельности судов;
3. исполнение иных норм действующего законодательства судебными приставами, нарушение которых возможно при выполнении ими своих функций;
4. соблюдение прав и законных интересов физических и юридических лиц при любом взаимодействии со службой судебных приставов;
5. законность решений, которые принимают судебные приставы, в ходе выполнения возложенных на них должностных обязанностей.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами вытекают из цели его осуществления– создание на территории всего государства определенного режима законности, позволяющего обеспечить верховенство и соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующего законодательства, а также формирование

надежного механизма по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства в целом.

Достижение указанной цели возможно при выполнении соответствующих задач:

1. обеспечение законности исполнения исполнительных документов;
2. соблюдение требований законодательства при осуществлении деятельности ФССП РФ;
3. соблюдение законных интересов, прав и свобод физических и юридических лиц при исполнении судебных решений, актов других органов и должностных лиц, а также при обеспечении установленного порядка деятельности судов;
4. соблюдение принципов исполнительного производства;
5. соответствие нормам действующего законодательства решений, принимаемых судебными приставами.

При организации и производстве надзорных проверок, прокурорам надлежит правильно определять пределы реализации своих полномочий, для того чтобы, во-первых, не игнорировать выявленных в ходе проверки нарушений законов, затрагивающих общественный интерес или существенно ограничивающих права и свободы, а во-вторых, исключить возможную подмену собой иных контролирующих органов государственной власти¹⁸.

В сфере деятельности службы судебных приставов пределом прокурорского надзора является только надзор за исполнением закона, но не иных нормативных актов, которые используются приставами в своей работе. Кроме того, прокурор не вправе своим указанием отстранить должностное лицо ФССП РФ от исполнения им своих должностных полномочий, по причине нарушения требований федерального законодательства, подзаконных нормативно-правовых актов или по иным причинам.

Прокурор не вправе своим решением отменить незаконные или необоснованные решения, принимаемые судебными приставами, однако в

¹⁸ Винокуров Е.Ю. Прокурорский надзор : учебник // М. : Юрайт.2015. С. 378.

его компетенцию входит внесение представлений об устранении нарушений закона или принесение протеста, в случае противоречия вынесенного постановления требованиям закона или направление письменного предостережения о недопустимости нарушения.

Объектом прокурорского надзора не могут быть граждане РФ, учитывая специфику поднадзорного органа, ими может быть только ФССП РФ и ее территориальные подразделения.

Таким образом, надзор органов прокуратуры за деятельностью федеральной службы судебных приставов РФ является важным элементом защиты прав и свобод человека, гарантирует право на реальную защиту нарушенных прав, путем их фактического восстановления.

Для полного и эффективного функционирования службы судебных приставов, необходима корректировка существующей нормативно-правовой базы.

Следует поддержать мнение О.И. Куленко о том, что, в связи с самостоятельностью анализируемой отрасли прокурорского надзора, раздел 3 Федерального закона «О прокуратуре РФ» необходимо дополнить главой 5: «Надзор за исполнением законов судебными приставами»¹⁹.

В этой главе должен быть четко определен предмет данной надзорной отрасли и полномочия прокурора.

Введение обособленной главы и мер прокурорского реагирования, должно способствовать улучшению качества принудительного исполнения.

¹⁹ Куленко О.И. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами - гарантия обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту // Вестник Челябинского государственного университета. Изд-во ЧелГУ. 2008. № 2. С. 38.

2 ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ

2.1 Состояние прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами

Совокупность вопросов и проблем, связанных с принудительным исполнением судебных актов и актов иных органов и должностных лиц, представляется своеобразным индикатором эффективности правосудия, так как завершающей стадией судебного разбирательства является не провозглашение решения, а его реальное исполнение.

Анализируя сложившуюся судебную практику Европейского суда по правам человека по делам об исполнении решений суда на территории Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что нынешний уровень исполнения, а соответственно правосудия, низкий. Указанный факт свидетельствует о повсеместном нарушении прав и интересов взыскателей, да и в целом указывает на снижение законности в стране. Следствием этого обычно бывает рост обращений в контролирующие органы.

Государством для обеспечения защиты прав и профилактики их нарушений предусмотрено три формы контроля:

1. Ведомственный контроль;
2. Прокурорский надзор;
3. Судебный контроль.

За период интенсивных экономических и социально-политических реформ, проходящих в нашей стране, была создана новая нормативно-правовая база, в основу которой легла Конституция Российской Федерации. Указанная правовая регламентация была призвана урегулировать отношения, складывающиеся в этой сфере.

В 1999 году прокурорский надзор был дополнен новым направлением - надзором за исполнением законов судебными приставами, что, к сожалению,

не было подкреплено соответствующим отраслевому подходу инструментарием и вызывает до настоящего времени научные споры о правомерности наделения рассматриваемой деятельности отраслевым статусом²⁰.

Следует отметить, что область прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами недостаточно законодательно регламентирована.

Так, кроме федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», для исполнения нижестоящим прокурорам Генеральным прокурором РФ утверждено и направлено всего 4 нормативно-правовых акта, конкретизирующих данную отрасль надзора:

1. указание от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», являющегося основным документом, так как в нем содержатся общие положения по вопросам осуществления надзора в этой сфере, на основании сложившейся практической прокурорской работы и с учётом концепций современного института принудительного исполнения, в отличие от ранее действующей инструкции от 06.01.1999 № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами»²¹;
2. указание от 25.03.1999 № 19/38 «О мерах по обеспечению прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении судебными приставами функций с целью предотвращения

²⁰ Винокуров А. Ю. Прокурорская деятельность: 25 лет эволюции // Вестник Акад. Ген. Прокуратуры РФ. №5 (55). С. 36.

²¹ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92202&dst=0&profile=0&mb=LAW> (дата обращения 27.04.2017).

обращения взыскания на имущество мобилизационного значения»²², которое носит узкоспециализированный характер;

3. указание от 14.07. 1999 № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов»²³, которое устанавливает необходимый уровень информационного обмена между прокурорами, при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами;
4. приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»²⁴, регламентирующий порядок надзора за производством по уголовным делам, отнесённым к подследственности дознавателей Федеральной службы судебных приставов РФ.

Указанные акты свидетельствуют о недостаточном правовом обеспечении надзорной деятельности, а также полном отсутствии нормативной базы по регламентации прокурорского надзора за судебными приставами по обеспечению установленной деятельности судов.

В 2008 г. первым заместителем Генерального прокурора РФ были разработаны «Рекомендации по подготовке прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним специальными прокурорами докладов об итогах работы за год».

²² Указание Генпрокурора РФ от 25.03.1999 № 19/38 «О мерах по обеспечению прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении судебными приставами функций с целью предотвращения обращения взыскания на имущество мобилизационного значения» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т 1. М.2004.

²³ Указание Генпрокурора РФ от 14.07.1999 № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т 1. М. 2004.

²⁴ Приказ Ген. прокуратуры РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». Документ опубликован не был // СПС «Консультант плюс» URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=pr> (дата обращения 21.04.2017).

Согласно данным рекомендациям, в ежегодных докладах о результативности деятельности прокуроров предусматривался только показатель, отражающий работу прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов судебными приставами – исполнителями, при этом проигнорирована деятельность судебных приставов по ОУПДС.

Руководствуясь указанными рекомендациями, прокуроры в своих отчетах за год в пункт под № 3.10 вносили только информацию о мерах прокурорского реагирования, результатах проведенных проверок только в отношении деятельности судебных приставов – исполнителей.

Однако, после того, как в 2012 г. рекомендации утратили силу, в ежегодных докладах прокуроров вообще не давалась оценка надзорной деятельности прокуроров за исполнением законов судебными приставами и какие – либо вопросы по данному направлению не выносились на обсуждение.

Подтверждением выступает сводный годовой отчет всех прокуратур страны в документе, именуемым «Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г.», в котором указаны различные отрасли надзора, за исключением исследуемой.

Следует предположить, что в названных показателях отражены и наиболее распространенные области законодательства, регулирующие деятельность федеральной службы судебных приставов Российской Федерации, и, соответственно являющиеся предметом надзора.

К ним можно отнести, исполнение должностными лицами службы законодательства о государственной гражданской службе, судебных приставах, исполнительном производстве, об оружии, о персональных данных, о противодействии коррупции и прочие.

Резюмируя изложенное, можно прийти к выводу, что сделать обобщенный итог по проведенным плановым и внеплановым прокурорским проверкам за исполнением законов судебными приставами, принятым мерам,

удовлетворенным исковым заявлениям и прочим показателям эффективности невозможно по причине его фактического отсутствия. Данная категория рассматривается обобщенно в рамках отчета в первом представленном блоке «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (приложение А).

Случаи обращения прокуроров всех уровней к проблеме соблюдения судебными приставами по ОУПДС законодательства ничтожно малы.

В основном, в отчетах анализируется деятельность этой категории должностных лиц ФССП РФ при наступлении негативных последствий, например, причинение вреда здоровью различной тяжести кому-либо из участников исполнительного производства, при совершении исполнительных действий, либо совершение противоправных действий в отношении судьи или здания суда, с применением огнестрельного или холодного оружия.

При проведении проверки в данных ситуациях подробно выясняются вопросы организации осуществления деятельности по обеспечению безопасности судебных приставов-исполнителей, судей, а так же возможность применения физической силы и специальных средств, а в исключительных случаях и огнестрельного оружия. Оценивается правильность действий и принимаемых решений руководства территориального органа, а так же начальника отдела, их соответствие требованиям федеральных законов «О судебных приставах», «Об оружии», «О государственной гражданской службе РФ», указаниям директора ФССП РФ, иным нормативным актам.

Надо полагать, что указанное однообразное формирование деятельности по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами вытекает из умаления статуса и функций судебных приставов по ОУПДС и ошибочного предположения, что они выполняют исключительно охранные функции.

Вследствие этого, складывается впечатление об отсутствии четкого представления о круге полномочий и обязанностей приставов, и в целом их правового статуса.

В ст. 11 Федерального закона «О судебных приставах» сформулированы права и обязанности судебного пристава по ОУПДС, которые можно условно объединить в группы:

- по обеспечению установленного порядка деятельности судов (обеспечение физической безопасности судей, присяжных заседателей и других участников процесса),
- осуществлению принудительных приводов (по постановлению суда, судебного пристава-исполнителя, дознавателя ФССП РФ),
- обеспечению физической безопасности судебного пристава-исполнителя,
- деятельности по выдворению иностранных граждан из страны,
- деятельности по профилактике и обнаружению преступлений,
- административное производство.

Необходимо согласиться с мнением В.Г. Бессарабова о том, что понятие обеспечение является родовым по отношению к понятиям «охрана» и «защита», и что сущность обеспечения чего-либо значительно шире, чем просто «охрана»²⁵. Указанное подтверждает многогранный процессуальный статус судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Исследуя практические материалы по проведенным прокурорским проверкам названной отрасли, приходим к выводу о том, что обращение к проверки законности деятельности приставов по ОУПДС происходит зачастую в рамках законодательства о государственной гражданской службе, в целях профилактики и борьбы с коррупцией.

²⁵ Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: защита прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 4.

Так, прокуратурой Тамалинского района Пензенской области при проведении проверки об исполнении законодательства о противодействии коррупции выявлено нарушение, произошедшее 18 февраля 2014 года, которое выразилось в том, что инспектор отдела кадров ООО «Тамала-элеватор» при трудоустройстве бывшего судебного пристава по ОУПДС, уволившегося с государственной гражданской службы 31 января 2014 года, не сообщила об этом в письменной форме в установленный законом десятидневный срок представителю нанимателя государственного гражданского служащего с предыдущего места работы – руководителю Тамалинского районного отдела судебных приставов Управления Федеральной службы судебных приставов России по Пензенской области, тем самым нарушив ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»²⁶ и ст. 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации²⁷.

По результатам рассмотрения уполномоченным прокурором возбуждено административное дело по ст. 19.29 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного служащего»²⁸, суд, рассмотрев указанные материалы, назначил инспектору штраф в размере 20 000 рублей.

Актуальным на протяжении 2016 года и сохранившим свою значимость в настоящее время, является надзор за судебными приставами при взыскании задолженности по заработной плате, алиментам, кредитным платежам.

Например, 31 января 2017 года прокуратура Ленинского района г. Пензы проводила проверку соблюдения требований закона при исполнении исполнительных документов в Ленинском районном отделе судебных приставов по г. Пензе Управления Федеральной службы судебных приставов

²⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

²⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

²⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст.

России по Пензенской области, в ходе которой выявлен ряд нарушений при взыскании задолженности по заработной плате:

1. направление дебитору в лице ОАО «Пензастрой» постановления об обращении взыскания на дебиторскую задолженность произведено с нарушением установленного срока;
2. несвоевременное вынесение постановления об участии специалиста в исполнительном производстве для производства оценки дебиторской задолженности, в отношении должников ООО «ПМ-Строй -1», ООО «ПК – Строй - 1», ООО «ПК – Строй - 2», ООО «ПК – Строй - 4», ООО «ПК – Строй - 5», ООО «ПК – Строй - 7», ООО «ПМ – Строй - 2»;
3. отсутствие в материалах исполнительных производств документов, подтверждающих передачу на реализацию имущественных прав вышеуказанных должников.

По итогам проверки руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов России по Пензенской области внесено представление об устранении нарушений законодательства об исполнительном производстве, два должностных лица по факту рассмотрения привлечено к дисциплинарной ответственности. Указанные нарушения свидетельствуют о ненадлежащем контроле со стороны руководства территориального органа.

В результате проведения проверки, прокуратурой Октябрьского района г. Пензы в Октябрьском районном отделе судебных приставов по г. Пензе, выявлены множественные нарушения законодательства об исполнительном производстве, например, при взыскании кредитных платежей при поступлении денежных средств от должника в пользу взыскателя Сбербанка России в лице Пензенского отделения, в нарушении установленного ч. 1 ст. 110 ФЗ «Об исполнительном производстве» пятидневного срока для перечисления поступивших во временное распоряжение денежных средств произошло 29 декабря 2015 года, несмотря на то, что деньги поступили на депозитный счет Октябрьского РОСПа 16 декабря 2015 года. Это нарушение

также подтверждает низкий уровень контроля со стороны руководителей территориальных органов службы за деятельностью судебных приставов-исполнителей.

В дополнение к сказанному, можно отметить возбуждение уголовных дел по инициативе прокуроров при исследовании результатов проведенных проверок и выявлении достаточных данных для направления материалов по подследственности указанных материалов для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Например, в 2016 году в Пензенской области было возбуждено 20 уголовных дел по подозрению в совершении преступления предусмотренного ст. 157 Уголовного кодекса РФ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей»²⁹.

Прокуроры выполняют и роль государственного обвинителя при рассмотрении уголовных дел в отношении судебных приставов.

Например, в 2016 году к уголовной ответственности был привлечен судебный пристав по ОУПДС Ленинского районного отдела судебных приставов по г. Пензе за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 160 УК РФ «Присвоение или растрата».

В период пребывания в командировке в г. Дзержинск Нижегородской области в феврале 2015 года пристав в гостинице не проживал, жилье на арендовал, соответственно выделенные бюджетные деньги на командировочные расходы в размере 5 698 рублей потратил на личные нужды, предоставив для отчетности работодателю фиктивные чеки.

Судом вынес обвинительный приговор, которым в соответствии с позицией гособвинения назначено наказание в виде 3 месяцев исправительных работ с удержанием в доход государства 5 % от заработка.

²⁹Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Выявленные нарушения в деятельности судебных приставов-исполнителей имели место как при проведении плановых, так и внеплановых проверок на основании обращений граждан.

Однако нарушения, связанные с судебными приставами по ОУПДС выявлялись дополнительно, в ходе комплексных, а не целенаправленных проверок, что свидетельствует о низкой заинтересованности прокурорских работников в проведении специальных проверок законности данного вида деятельности, а также возможном высоком латентном уровне нарушений законодательства в указанной области.

Резюмируя сказанное, проведем анализ работы прокуратуры Пензенской области в отрасли прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами. За 2015 года выявлено 118 нарушений, внесено представлений 14, принесено протестов 4, за 2016 год выявлено 140 нарушений, внесено представлений 17, принесено протестов 7, за первое полугодие 2017 выявлено 184 нарушений, внесено представлений 9, принесено 2 протеста (Приложение Б).

Так, с 2015 года отмечается незначительный рост выявленных нарушений, и внесенных представлений, но количественное разделить данные показатели по направлениям деятельности судебных приставов не представляется возможным, в связи с отсутствием специальной номенклатуры.

Полагаем, что количество нарушений законодательства по итогам 2017 года будет выявлено значительно больше, при отнесении к компетенции ФССП России осуществления контроля за деятельностью так называемых «коллекторских» агентств, имеющих частые нарушения и злоупотребления предоставленными им правами, а также по причине отсутствия единообразной практики работы Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации в новом направлении.

2.2 Основные элементы организации прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов

На основании ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», органы прокуратуры от имени Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением законов органами осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание предварительное следствие, а так же надзор за исполнением законов судебными приставами³⁰.

Организация работы в рамках данной отрасли надзора начинается с основных положений «общенадзорного» направления, однако необходимо учитывать и специфические элементы, которые присущи такой области, с учетом направления поднадзорной деятельности.

Деятельность прокурора по обеспечению законности в ФССП РФ достаточно обширна, соответственно является трудоёмкой и сложной, в связи с этим, необходимо тщательное проведение подготовительного организационного этапа, предшествующего такой надзорной деятельности и формирование специфических тактических приемов и методических инструментов ее осуществления.

Организация любого направления деятельности берет свое начало с формирования цели, задачи и системы объекта, подлежащего изучению. Затем следует подбор кадров и обеспечение между ними продуктивного взаимодействия в соответствии с установленным планом распределения обязанностей.

Помимо указанных, в организацию надзора включаются и иные обособленные элементы: составление плана проведения проверочных мероприятий, детальная проработка основных вопросов, подлежащих проверке, осуществление контроля за исполнением установленных планов и руководящих документов, поступивших для исполнения из Генеральной

³⁰ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

прокуратуры Российской Федерации или прокуратуры другого уровня, ведение статистических отчетов, осуществление работы по рассмотрению обращений и жалоб в рамках своей компетенции, а также организация личного приема граждан и пр.

Организация эффективной работы по надзору за деятельностью службы судебных приставов включает подбор и анализ нормативно-правовых актов, необходимых для проведения комплекса мероприятий по выявлению нарушений законодательства.

Правовую базу при организации прокурорского надзора за деятельностью службы, помимо отраслевых федеральных законов составляют ведомственные документы.

Основные, устанавливающие процедуру и ключевые элементы - это приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и указание Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами»³¹.

С учетом положений указанного приказа реализуется в совокупности при осуществлении данного направления надзора и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина различными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, устанавливается необходимость проверок законности принимаемых нормативных актов указанными органами и их должностными лицами, а также соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении своих функций Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации.

³¹ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92202&dst=0&profile=0&mb=LAW9> (дата обращения 27.04.2017).

По общему правилу, надзор за судебными приставами относят к компетенции прокуроров территориальных прокуратур.

Однако в настоящее время наблюдается рост применяемых мер прокурорского реагирования к службе судебных приставов и со стороны прокуроров транспортной и природоохранной прокуратур.

Основанием к увеличению, возможно, послужило возрастание нарушений на транспорте и в природных биосферах. Хотя указание Генерального прокурора Российской Федерации относит надзор за исполнением законов судебными приставами только к компетенции территориальных прокуратур.

Используются в надзорной деятельности и другие, специализированные акты, например приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах»³², в котором содержится требование о регулярном проведении проверок службы судебных приставов на предмет своевременного и правильного исполнения исполнительных документов такой категории.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»³³ устанавливает порядок личного приема граждан, рассмотрения и разрешения обращений любой категории населения, рассмотрение заявлений и обращений, а так же ответ по существу запросов, направленных органами и должностными лицами в прокуратуру любого звена о нарушении прав и свобод человека и гражданина, о нарушении законодательства Российской Федерации и ее субъектов и прочее.

³² Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» // Законность. 2009. № 8. С. 40.

³³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (ред. от 08.09.2016) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2014. № 4. С. 46.

Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»³⁴, регламентирующий порядок надзора за производством по уголовным делам, отнесённых к подследственности дознавателям Федеральной службы судебных приставов РФ.

Обращая внимание на существующий принцип разделения обязанностей в органах прокуратуры, следует отметить, что в районных прокуратурах применяется объектный принцип, на основании которого происходит закрепление соответствующего районного отдела судебных приставов города за конкретным либо конкретными должностными лицами прокуратуры. Относительно прокуратуры уровня субъекта, главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры РФ используется предметный или же предметно-зональный принцип, которому соответствует распределение относительно направлениям деятельности службы судебных приставов.

Например, в Генеральной прокуратуре РФ распределение происходит следующим образом:

- на Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства относится надзор в части соблюдения законов при осуществлении судебными приставами своих функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов и должностных лиц;
- на Главное управление по надзору за следствием - надзор в части соблюдения законов в ходе предварительного следствия по уголовным делам, возбужденным в отношении судебных приставов;

³⁴ Приказ Генеральной прокуратуры России от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». Документ опубликован не был // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=213315&dst=100202&profile=0&mb=> (дата обращения 21.04.2017).

- на управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью - надзор в части соблюдения приставами уголовно-процессуального законодательства в ходе дознания по уголовным делам;
- на управление по надзору за расследованием особо важных дел - надзор в части соблюдения уголовно-процессуального законодательства центральным аппаратом Федеральной службы судебных приставов.

При организации работы по данному направлению надзора необходимо учитывать большой объем информации, обязательной для ознакомления прокурорскими работниками, в целях осуществления всестороннего анализа деятельности службы судебных приставов.

В связи с этим, представляется целесообразным введение специализации в соответствии с направлением деятельности службы, для более эффективной подготовки к проведению проверок, так как базовое ознакомление с основами, например, ведения исполнительного производства о взыскании задолженности в бюджет Российской Федерации, зачастую бывает недостаточным и требуется изучение ведомственных правовых актов, различных инструкций по конкретному вопросу.

В этой категории производств нужно изучить Приказ ФССП России от 15.07.2016 № 421 «Об утверждении Порядка принятия Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными органами решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации»³⁵, это помимо основного ФЗ «Об исполнительном производстве» и ведения статистики по надзорной отрасли.

³⁵ Приказ ФССП России от 15.07.2016 № 421 (ред. от 05.12.2016) «Об утверждении Порядка принятия Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными органами решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 34.

Данное изучение требует значительных временных затрат, что негативно сказывается на всей надзорной деятельности, поэтому необходимо выделение для работы в данном направлении конкретных работников прокуратуры всех уровней.

Немаловажным аспектом, вытекающим из специализации, является информационно-правовое обеспечение, которое должно соответствовать реальному времени, находиться в быстром доступе, отвечать требованиям достоверности и полноты запрашиваемой информации.

Другими словами, нужно обеспечить доступ на постоянной основе уполномоченных прокурорских работников к информационно-справочным системам «Консультант плюс», «Гарант», а также на уровне субъекта наладить межведомственный обмен практической и правовой информации, а также, возможность оказания правовой поддержки поднадзорному органу исполнительной власти. К тому же, необходимо обеспечить техническую возможность осуществления копирования материалов исполнительных производств для предотвращения изъятия их из районных отделов судебных приставов на время проведения проверки.

Неотъемлемой частью прокурорской деятельности является информационно-аналитическая работа, проводимая по двум направлениям:

1. анализ материалов проведенных ранее проверок деятельности службы судебных приставов (плановых и внеплановых), а также текущих показателей по надзору за дознанием в рамках компетенции, отнесенной к ФССП РФ. В совокупности эти данные отражают состояние прокурорского надзора данной отрасли;
2. изучение различных доступных источников (обращений, заявлений, исполнительных производств и прочее) для выяснения состояния законности и наличия нарушений законодательства должностными лицами службы.

Достоверность сведений достигается путем постоянного сбора, обработки и анализа поступающей информации, с помощью различных источников. Обязательным является практическое применение результатов аналитической деятельности.

В качестве источников информации выступают количественные показатели ведомственных статистических отчетов, утвержденных Приказом ФССП России от 09.01.2014 № 1 «Об утверждении Положения о порядке формирования статистической отчетности в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов»³⁶, в которых отражены основные параметры деятельности службы судебных приставов, позволяющие охарактеризовать состояние законности и соблюдение баланса прав взыскателей и должников.

Помимо этих данных, учитываются сведения по жалобам и административным исковым заявлениям, поданным в отношении должностных лиц службы, также изучаются обращения, заявления, ходатайства, поданные любыми физическим или юридическими лицами, уполномоченными государственными органами и прочими участниками данных общественных отношений.

Учитывая тенденцию повсеместного продвижения интернет ресурсов и средств массовой информации, обязательной составляющей информационно-аналитической работы будет и мониторинг сообщений, опубликованных в газетах, электронных порталах и прочих коммуникативных средствах обмена информацией.

Необходимо установить четкую периодичность с которой будет проводиться обобщение и оценка информации, содержащей сведения о правонарушении либо о возможном допущении такового.

Кроме того, целесообразным будет систематизировать полученную ценную информацию, разбивая по категориям соответственно:

³⁶ Приказ ФССП России от 09.01.2014 № 1 «Об утверждении Положения о порядке формирования статистической отчетности в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2014. № 2.

- в зависимости от характера правонарушения;
- обстоятельств, благоприятствующих совершению правонарушения;
- тяжести последствий, наступивших от совершенного правонарушения;
- соотношение характерных для районного отдела нарушений;
- меры, принятые для устранения причин и последствий нарушения.

Роль информационно-аналитического этапа организации прокурорского надзора очень важна, так как с помощью полученной информации у прокурорских работников складывается полноценная картина состояния надзора за судебными приставами. Выявляются наиболее уязвимые места, при этом не допускается субъективной и формальной оценки законности, появляется возможность акцентировать внимание на наиболее распространённых нарушениях, применительно к конкретному отделу службы, обзор количественных показателей допущенных нарушений и принятых мер в динамике.

Указанные сведения способствуют эффективному планированию, рациональному организационному подходу к проведению, как плановых, так и внеплановых проверок.

Планирование является ключевым этапом, на котором формируются цели, задачи и средства для конкретных проверочных мероприятий. Распределяется нагрузка и круг вопросов, обязательных для выяснения каждому конкретному работнику прокуратуры, тем самым обеспечивается слаженность в работе, и достижение высоких показателей состояния законности в деятельности службы судебных приставов.

Мероприятия, запланированные для осуществления в рамках данной отрасли надзора носят плановый (текущий) характер, однако по сведениям, поступившим, например, из обращения гражданина, возможно проведение и внеплановых проверочных мероприятий.

На федеральном и региональном уровне органы прокуратуры утверждают план проверочных мероприятий на полугодие, в районных (городских) же ежеквартально. Периодичность составления не является пресекающей, а сложилось из общего правила организации прокурорской деятельности.

Документально это отражается следующим образом: название объект и срок проведения, уполномоченные должностные лица прокуратуры и обеспечивающие специалисты, привлекаемые лица из иных органов и организаций, направление деятельности и конкретные нормативные акты, подлежащие проверке, круг вопросов, исследуемых в ходе проверочных мероприятий (не является исчерпывающим), рекомендуемые тактические и методические приемы, а также иные параметры, необходимые для комплексного подхода.

Изучая планирование проверочных мероприятий, можно сформировать мнение об организации прокурорской деятельности, и о нацеленности руководителей прокуратуры на укрепление состояния законности и соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении деятельности Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации.

В рамках дознания прокурорский надзор имеет отлаженную систему. На наш взгляд, данное направление надзорной деятельности достаточно законодательно урегулировано, так как он относится к отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно – розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В ФЗ «О прокуратуре» данному вопросу посвящена отдельная глава согласно отраслевому признаку (раздел III ФЗ «О прокуратуре» глава 3).

Однако с надзором за исполнением законов судебными приставами, дело обстоит несколько сложнее, поэтому требуется при планировании указывать правильные, четкие и юридически легитимные мероприятия, осуществляемые при проверке, с обязательным соответствием таковых

поставленным целям проверки. Поводом для включения в план тех или иных мероприятий служит анализ и результаты предыдущих проверок, а также информация о нарушениях, поступающая из других источников.

Распространённым основанием для планирования проверок выступают обращения граждан и юридических лиц, содержащие сведения о нарушении законности, так же сообщения средств массовой информации³⁷.

Выбор объектов взаимосвязан с целью и основанием проведения проверочных мероприятий, и зачастую, прокуроры проводят плановые ежеквартальные проверки, включенные в полугодовые планы работы конкретной прокуратуры.

Возможно осуществление планирования в отношении конкретного районного отдела судебных приставов или категории исполнительных производств, либо должников.

Так, в 2016 году прокуратурой Пензенской области даны указания районным прокурорам о проведении целевых проверках исполнительных производств о взыскании алиментных платежей и кредитных задолженностей, а также исполнения исполнительных документов о взыскании в бюджет Российской Федерации.

С 2008 года актуальным является планирование проверочных мероприятий не реже одного раза в полугодие по проверке исполнения требований о взыскании задолженности по заработной плате, предоставлению жилых помещений детям-сиротам, обеспечению безопасности школьных и дошкольных учреждений образования, оборудованию социально-значимых организаций пандусами и иными специальными средствами для инвалидов, исполнению уголовных штрафов и возмещению вреда от преступлений, взысканию штрафов ГИБДД и иных органов.

³⁷ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс». URL:<http://www.cont=0&profile=0&mb=LAW> (дата обращения 27.04.2017).

По многим исполнительным документам прокуратура выступает и в качестве взыскателя, соответственно, внимание к данным производствам будет повышено.

Актуальными становятся и проверки реализации арестованного имущества, в которых проверяется помимо деятельности службы судебных приставов и работа Росимущества и иных организаций, уполномоченных осуществлять ответственное хранение и принудительную реализацию.

Не исключены факты проведения проверочных мероприятий сразу же, в ситуациях, когда прокурору стало известно о нарушении законодательства и последствия критичны. Все эти действия объединяет обязательное наличие вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках проведения тех или иных мероприятий.

Подводя итог, необходимо отметить высокую практическую ценность правильной организации работы, с учетом всех элементов, и исходя из целей и задач конкретного мероприятия.

Грамотно организованные и также грамотно проведенные проверки будут способствовать укреплению законности, повышению эффективности прокурорского надзора за деятельностью Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации и соблюдению должностными лицами службы прав и законных интересов всех участников исполнительного производства.

2.3 Полномочия прокурора при осуществлении надзора за деятельностью службы судебных приставов. Правовые средства, применяемые прокурором для устранения нарушений законодательства

Ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» содержит перечень полномочий, которые допустимо применять прокурорскими работниками при осуществлении надзорной деятельности за исполнением законов

судебными приставами, при этом специальной главы или статьи, регламентирующей данное направление надзора в законе нет.

Комплекс полномочий, используемый в рамках данной отрасли надзора можно отнести к категории общенадзорных, так как отсутствуют специфические для этой отрасли полномочия.

Должностные лица Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации делятся на три группы в зависимости от направления деятельности:

- судебные приставы - исполнители,
- судебные приставы по ОУПДС,
- специалисты – эксперты дознаватели.

Проверочные мероприятия проводятся территориальными органами прокуратуры, однако возможно поручение проведения проверки и вышестоящим управлениям службы судебных приставов. Прокурор вправе проводить проверку не только территориальных отделов, но и отделов управления службы судебных приставов на уровне субъекта РФ.

Компетенция и полномочия прокуроров при осуществлении надзора за деятельностью службы судебных приставов будут отличаться относительно направлений деятельности должностных лиц службы. Соответственно, не весь комплекс полномочий возможно использовать при осуществлении надзора за судебными приставами по ОУПДС, в отличие от судебных приставов-исполнителей, и совершенно отличными являются полномочия при осуществлении надзора за дознавателями ФССП РФ.

В целом предусмотрено разделение полномочий на три вида:

1. по выявлению нарушений законодательства и причин, способствующих им;
2. по устранению нарушений законодательства;
3. по предупреждению нарушений законодательства.

Относительно деятельности дознавателей в службе судебных приставов Российской Федерации, существующая законодательная

регулировка надзора имеет четкие положения, в отличие от надзора за исполнением законов судебными приставами.

На основании ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса РФ³⁸ Федеральная служба судебных приставов РФ относится к органам дознания, поэтому фактически дознаватели исполняют нормы уголовно-процессуального закона, и соответственно на них распространяются полномочия прокурора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Осуществляя такое направление надзора, прокурор руководствуется УПК РФ, а также Указаниями Генерального прокурора РФ в сфере дознания, которые являются обязательными к исполнению.

В процессе производства досудебной стадии по уголовному делу прокурору представлены следующие полномочия:

1. проводить проверку исполнения требований федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
2. выносить мотивированное постановление о направлении материалов, содержащих сведения о преступлении в следственный орган или орган дознания для решения вопроса по существу об уголовном преследовании;
3. требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений процессуальных и материальных норм федерального законодательства, которые допущены в ходе производства дознания и предварительного следствия;
4. давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела;
5. давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры

³⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

- пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
6. отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;
 7. разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
 8. отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;
 9. изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований данного действия;
 10. передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, предусмотренных ст. 151 УПК РФ, с обязательным указанием оснований такой передачи;
 11. отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора в порядке, установленном УПК РФ;
 12. продлевать срок дознания;
 13. утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;
 14. утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт и направлять уголовное дело в суд;
 15. возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования.

После завершения проверочных мероприятий, при выявлении нарушений действующего законодательства возникает вопрос о применении мер прокурорского реагирования для устранения таковых.

Перечень правовых средств реагирования установлен законом и носит исчерпывающий характер. Проанализируем их подробнее.

Указание – это правовое средство, являющееся наиболее часто употребляемой формой прокурорского реагирования, которое зачастую применяется в качестве профилактического средства по предотвращению совершения дознавателем нарушений требований уголовно-процессуального закона. Указание дается обязательно в письменном виде, направлено на разъяснение позиции прокурора в отношении конкретных следственных действий, необходимых для установления всех обстоятельств уголовного дела, а так же избрания меры пресечения³⁹.

Прокурор вправе дать указание дознавателю по вопросу квалификации преступления, объем обвинения, целесообразности направления в суд и прекращения производства по делу и прочее.

Представление - такое правовое средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона в уголовном судопроизводстве, которое имеет двойное назначение.

Так, на досудебных стадиях уголовного процесса при осуществлении прокурором надзорной деятельности за исполнением законов органами дознания на досудебной стадии уголовного процесса представление вносится руководителю органа, в подчинении которого находится должностное лицо, допустившее нарушение закона. Дополнительно указывается требование о привлечении к той или иной ответственности, по общему правилу дисциплинарной. Срок уведомления прокурора о принятых мерах составляет один месяц.

39 Долгов А. М. О проблемных вопросах производства дознания в сокращенной форме (на примере ФССП России) // Общество: политика, экономика, право. 2016. №5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-problemnyh-voprosah-proizvodstva-doznaniya-forme-na-primere-fssp-rossii> (дата обращения: 19.04.2017).

Что же касается стадии судебного разбирательства, то представлением именуется акт прокурорского реагирования, вносимый прокурором в случае несогласия с вынесенным решением, в соответствии с действующим законодательством.

Письменное требование (поручение, запрос) в котором излагается причина необходимости истребования уголовного дела для изучения его прокурором. Направляется руководителю органа дознания на стадии досудебного производства, и является обязательным к исполнению.

В случаях, предусмотренных УПК РФ, прокурор наделен правом вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Прокурор также вправе вынести, в случаях нарушения уголовно-процессуального закона, постановление о признании полученных органами уголовного преследования доказательств не допустимыми.

Уголовно-процессуальным законодательством России предусмотрен судебный порядок получения разрешения на проведение следственных действий (обыск, выемка, осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц и прочее), которые затрагивают основные конституционные права и свободы граждан, а также на применение к подозреваемому (обвиняемому) мер уголовно-процессуального принуждения (наложение ареста на имущество, временное отстранение от должности, избрание меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста и прочее).

В таких ситуациях прокурор либо соглашается либо не соглашается на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственных действий и иных мер процессуального принуждения, на совершение которых необходимо судебное решение и в письменном виде направляет данное согласие или не согласие дознавателю.

На основании ст. 115 УПК РФ в целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества дознаватель, с письменного согласия прокурора, возбуждают перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия⁴⁰.

Таким образом, проверка прокурором целей и оснований для реализации такой меры уголовно-процессуального принуждения, как наложение ареста на имущество подозреваемого (обвиняемого) и его согласие на это, является необходимым условием для получения судебного решения на производство этого процессуального действия. Отказ в даче согласия должен быть мотивированным и изложен в письменной форме.

Принятие некоторых процессуальных решений также требует непосредственного согласия прокурора. Например, прокурор утверждает решение дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, а также обвинительный акт и направляет уголовное дело в суд.

Относительно прокурорской деятельности в области исполнения законов судебными приставами, вопреки принятому отраслевому принципу, полномочия прокурора обособлено не закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре РФ», поэтому в этом направлении надзора за судебными приставами - исполнителями, прокурор вправе применять общенадзорные и специализированные полномочия, которые можно поделить на три вида:

1. по выявлению нарушений законодательства и причин, способствующих им;
2. по устранению нарушений законодательства;
3. по предупреждению нарушений законодательства.

⁴⁰ Оренбуркина Е. В. Виды нарушений законности при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №2 (5). С. 22 .
URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vidy-narusheniy-zakonnosti-pri-prieme-registratsii-i-proverke-soobscheniy-o-prestupleniyah> (дата обращения: 20.04.2017).

К числу полномочий по выявлению нарушений закона относится полномочия прокурора инициировать проведение проверочных мероприятий в соответствии с информацией, поступившей в органы прокуратуры из заявлений, жалоб, обращений, проведенных ревизий, иметь доступ к документам и материалам органов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор, и требовать от руководителей и других должностных лиц этих органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Оба эти полномочия необходимы для реализации такого основного полномочия, как право проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Для того, чтобы иметь возможность осуществлять беспрепятственно проведение проверки исполнения законов, прокурор имеет право по предъявлении служебного удостоверения и в необходимых случаях - надлежащим образом оформленного допуска к работе с документами, содержащими государственную и иную установленную законом тайну, беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Следует сказать, что право прокурора беспрепятственно входить на территорию и в помещение поднадзорного органа нередко ограничивается разного рода ведомственными инструкциями, пропускным режимом и, якобы, секретностью объектов, куда должен пройти прокурор.

К прокурорам неприменимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования визита представителя государства, заказа пропусков и прочее, за исключением отсутствия у него надлежаще оформленного допуска для проведения проверок на предприятиях, имеющих статус «режимных».

Прокурор вправе требовать предоставления от любых должностных лиц проверяемого органа необходимых документов, материалов,

производств, статистических и иных отчетов, необходимых для выяснения всех вопросов проверочных мероприятий.

Относительно материалов исполнительных производств, руководствуясь Указаниями Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», необходимо исключить изъятие таких материалов из отдела судебных приставов, в случае, если они не окончены.

Прокурор вправе, при возникновении вопросов в неизвестной области знаний, требовать от руководителя проверяемого органа предоставить специалистов для разъяснения таковых.

Отбирать объяснения у должностных лиц, граждан по вопросам нарушения либо подготовки к нарушению законодательства.

Проверять правила хранения оружия и специальных средств, а также соответствие требованиям закона допуск лиц к пользованию таковыми.

Контроль выполнения функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, пропускного режима на территорию судов.

При наличии законных оснований привлекать либо требовать от уполномоченных лиц привлечения виновных к административной, уголовной и иному виду ответственности, а также освобождать незаконно подвергнутых к административному задержанию государственными органами (за исключением вступившего в законную силу решения суда), путем вынесения соответствующего постановления⁴¹.

Кроме того, прокурор вправе направить в орган или должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона, приносить протесты в суд или поднадзорный орган на не соответствующие закону правовые акты, вносить представления об устранении нарушений закона, требовать устранения указанных нарушений и привлечения виновных в этом

⁴¹ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92202&dst=0&profile=0&mb=LAW> (дата обращения 27.04.2017).

лиц к ответственности, вручать требования во исполнение указаний, связанных с проведением проверочных мероприятий⁴².

В Указаниях Генерального прокурора РФ отмечается, что в случае неисполнения законных требований прокурора необходимо применять, предоставленные ст. 39, 218 КАС РФ и ст. 198 АПК РФ, полномочия по обращению в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с заявлениями о признании незаконными решений и действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и возмещении причинённого ими ущерба; возбуждать дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора).

При выявлении признаков преступления в действиях судебных приставов для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор должен выносить мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган.

Помимо вышеуказанных мер прокурорского реагирования (представление, письменное требование, указание) в прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов судебными приставами применяются представления, постановления, протесты, требования и предостережения о недопустимости нарушения закона.

Итак, представление - наиболее используемое (более 80 %) правовое средство реагирования прокурора на выявленные нарушения закона в результате действия или бездействия судебных приставов, принятия ими незаконных решений, которое вносится в территориальный орган службы судебных приставов, должностному лицу службы, уполномоченному устранить выявленные нарушения.

Оно подлежит безотлагательному рассмотрению с участием прокурора или его представителя, внесшего данное представление.

⁴² Капинус О.С., Ряцбев В.П., Кардашова И.Б. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности РФ // Вестник Акад. Генпрокуратуры РФ. 2014. № 6. С. 18.

Представление - письменный документ на бланке строгой отчетности, за подпись прокурора района или города, с указанием таких обязательных реквизитов как:

- полное наименование, юридический адрес органа, конкретное должностное лицо, с указанием должности, фамилии, имени, отчества, которому оно адресовано и которое уполномочено его рассматривать;
- конкретное наименование области общественных отношений, в которой допущены нарушения, а также регистрационный номер и дата его составления, например Представление об устранении нарушений законодательства об исполнительном производстве, прав граждан при совершении исполнительных действий, причин и условий, им способствующих от 27.12.2016 № 07-26-2016 (Приложение В);
- полное наименование структурного подразделения или территориального органа, подлежащего проверке, описание всех выявленных нарушений законодательства, наступившие негативные последствия в связи с этим, причины и условия, которые благоприятствовали наступлению указанных последствий, перечень виновных лиц, указание нарушенного нормативно-правового акта и его разъяснение, правовая позиция прокурора и предложение способа устранения указанных нарушений;
- требование прокурора о безотлагательном рассмотрении с участием представителя прокуратуры района, решение вопроса о привлечении к юридической ответственности виновных лиц, принятия в месячный срок конкретных мер к устранению выявленных нарушений законодательства, причин и условий им способствующих, а также о недопущении подобных впредь,

обязательность письменного информирования о проведенной работе.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении выносится прокурором на основании ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре РФ», ч. 2 ст. 28. 4 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

К данному документу предъявляются требования, содержащиеся в ст. 28.2 КоАП РФ: указание даты и места его вынесения, должность фамилия, имя, отчество лица, которое его вынесло, данные о лице, в отношении которого возбужденно административное дело, место, время совершения и само событие административного правонарушения, реквизиты статьи КоАП или иного закона, которая предусматривает ответственность за данное нарушение и иную информацию, необходимую для рассмотрения по существу.

Срок вынесения - немедленно после выявления факта совершения административного проступка, в случае необходимости выяснения дополнительной информации о нарушителе, в течение двух суток с момента обнаружения административного правонарушения. Если проводится административное расследование, то по итогу его завершения прокурором вносится постановление об административном правонарушении⁴³.

Рассмотрение постановления происходит судом или иным уполномоченным органом (должностным лицом), в срок, предусмотренный законом в каждом конкретном правонарушении. Результат рассмотрения доводится до сведения прокурора в письменном виде.

Протест прокурора - это мотивированный акт прокурорского реагирования на нормативно-правовой акт, принятый должностным лицом Федеральной службы судебных приставов РФ, который составлен или

⁴³ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92202&dst=0&profile=0&mb=LAW> (дата обращения 27.04.2017).

принят с нарушениями закона, с требованием отменить указанный нормативно-правовой акт или привести в соответствие с действующим законодательством.

Принесение протеста не только право прокурора, но и его прямая обязанность по реализации полномочия, заключенного в принесении протеста в каждом без исключения случае обнаружения нормативных актов, так или иначе противоречащих Конституции РФ и иным федеральным законам.

Протест приносится только прокурором либо его заместителем, в адрес органа или должностного лица, издавшего спорный акт, в вышестоящий орган или должностному лицу органа, издавшего акт, а так же в суд в порядке подчиненности. Право выбора лежит на прокуроре, исходя из принципа эффективности и целесообразности. Срок рассмотрения 10 дней. Протест может отозвать прокурорский работник, его принесший.

Принесение протеста допустимо исключительно в письменной форме, с указанием обязательных реквизитов:

- полное наименование, юридический адрес органа, конкретное должностное лицо, с указанием должности, фамилии, имени, отчества, которому оно адресовано и которое уполномочено его рассматривать, данные о лице, принесшем протест, его подпись;
- указание исходящих данных спорного нормативно-правового акта, например Протест прокурора на постановление судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства;
- обобщенная характеристика, а так же детальная оценка, с указанием статьи, части, пункта НПА, которые противоречат закону, и, с аналогичной расшифровкой норм Конституции РФ и иного федерального законодательства которым противоречит опротестуемый акт;

- предложение о приведении в соответствие с действующим законодательством, с установлением срока исполнения протеста и необходимости письменного уведомления о результатах его рассмотрения.

Предостережение о недопустимости нарушения закона направляется прокурором либо его заместителем в письменной форме должностному лицу службы, для предупреждения правонарушения, а также при наличии достаточных достоверных данных, свидетельствующих о подготовке к совершению противоправных действий должностным лицом, влекущим причинение ущерба государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам физических или юридических лиц, но предусматривающим уголовную ответственность. При выявлении факта игнорирования требований предостережения, должностное лицо, которому такое было адресовано, привлекается к ответственности, предусмотренной законодательством.

Предостережение применяется исключительно при реализации надзорных полномочий за исполнением законов и законностью правовых актов. Для предупреждения нарушений закона при производстве дознания прокурорам необходимо применять другие меры прокурорского реагирования, предусмотренные законом⁴⁴.

Например, письменное требование (запрос) в котором излагается причина необходимости истребования, например, копий материалов исполнительного производства, для изучения его прокурором. Направляется руководителю структурного подразделения судебных приставов, с указанием причины проведения какого-либо действия, обеспечения явки и прочее.

Необходимыми реквизитами является наименование отдела судебных приставов и его начальника, данными исполнительного производства или

⁴⁴ Винокуров Е.Ю. Прокурорский надзор : учебник // М. : Юрайт. 2015. С. 484.

должностного лица, срок и способ реализации указанных требования, подпись и расшифровка лица, направившего требование (Приложение Г).

В случае неисполнения без уважительных причин требований прокурора, возможно привлечение к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ «Невыполнение законных требований прокурора».

Указанные полномочия позволяют проводить достаточно эффективные проверочные мероприятия с целью выявления нарушений исполнения действующего законодательства судебными приставами, однако необходимо закрепить их в соответствующей статье в ФЗ «О прокуратуре РФ», руководствуясь отраслевым принципом.

Так же представляется актуальной разработка специализированного инструментария для расширения и повышения качества принудительного исполнения требований исполнительных документов.

Например, по аналогии с надзором за оперативно - розыскной деятельностью и предварительным следствием, следует ввести как разновидность требования - указание по исполнительном производству, в котором отражать перечень исполнительных действий, необходимых для полного выполнения требований исполнительного документа.

Применение подобного акта целесообразно для некоторых категорий исполнительных производств: алиментные обязательства, взыскание задолженности по заработной плате, взыскание уголовных штрафов и ущерба от преступлений, кредиторская задолженность свыше 1, 5 млн. руб., налоги и сборы свыше 50 тыс. рублей.

Следует также установить дифференцированную ответственность для должностных лиц, не выполняющих данное требование, в зависимости от причин неисполнения.

Возможно, что введение в действие данной меры породит массовое увольнение работников службы, вследствие несоответствия возросшей ответственности и материального обеспечения судебных приставов-

исполнителей, а так же увеличение нагрузки на прокуроров. Однако данная мера является необходимой, с учетом нынешнего состояния дел.

3 ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ И ДОЗНАВАТЕЛЯМИ ФСПП РФ

3.1 Основные направления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами и дознавателями службы судебных приставов РФ. Типичные нарушения законов, допускаемые судебными приставами и дознавателями службы судебных приставов РФ

Деятельность службы судебных приставов разнообразна и в зависимости от направления осуществления своих полномочий должностными лицами ФССП РФ определяются и конкретные направления прокурорского надзора, что подтверждается проведенным исследованием.

Судебные приставы – исполнители, судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов и специалисты – эксперты дознаватели службы судебных приставов – все они являются государственными гражданскими служащими и должностными лицами, соответственно их деятельность, в первую очередь, регулируется законодательством о государственной гражданской службе, в связи с этим сформировано общее направление прокурорского надзора – соблюдение законодательства о государственной гражданской службе.

Запреты и ограничения, требования к кандидатам, связанные с прохождением государственной гражданской службы, закреплены в

федеральном законодательстве, а именно ст. 3 Федерального закона «О судебных приставах», ст.ст. 17, 18, 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»⁴⁵, Федеральным законом «О противодействии коррупции»⁴⁶. Так, одним из условий приема на государственную гражданскую службу в ФССП РФ является возрастной ценз - не моложе 21 года, а также наличие высшего юридического или экономического образования, отсутствие судимости.

Соответственно, при проверке информации, представленной кандидатами, должностные лица отдела службы безопасности Управления федеральной службы судебных приставов обязаны тщательно ее проверить, путем направления запросов в соответствующие организации (например, информационный центр Управления министерства внутренних дел), и, безусловно, анализ представленных материалов (анкеты, справки о доходах, наличии (отсутствии) судимости, дипломы о профессиональном образовании и прочее).

Вследствие халатности, попустительском отношении к своим должностным обязанностям, со стороны сотрудников, уполномоченных осуществлять проверку кандидатов и людей, непосредственно уже проходящих службу на должностях, предусматривающий статус государственной гражданской службы, допускаются существенные нарушения законодательства, регулирующего сферу государственной гражданской службы. Так, в ходе проведения проверки в УФССП России по Пензенской области выявлено нарушение указанного законодательства, в части назначения на должность судебного пристава – исполнителя гражданина, имеющего не погашенную судимость, что является прямым запретом, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

⁴⁵ Федеральный закон от 27.07. 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 3. Ст. 3215.

⁴⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Еще одним общим направлением является надзор в области исполнения законодательства о противодействии коррупции. При осуществлении проверочных мероприятий в этой сфере, особое внимание необходимо уделять проверке сведений, предоставляемых в ежегодных справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих, и в случаях возникновения расхождений или вопросов по поводу недостоверности представленной информации, необходимо внести представление, в котором указать об обязательном инициировании служебной проверки по данному факту и привлечении виновных лиц к установленной законом ответственности.

Относительно деятельности дознавателей Службы судебных приставов, прокурорский надзор осуществляется за соблюдением уголовного и уголовно – процессуального законодательства России, в основном за законностью принимаемых процессуальных решений, например, возбуждение уголовного дела, приостановление или прекращение уголовного дела, при наличии или отсутствии правовых оснований и соблюдением таких процессуальных сроков как, предоставление уголовных дел и иных материалов, прокурору на ознакомление, проведение следственных действий.

Зачастую дознавателями ФССП РФ не применяются меры к инициированию уголовного преследования лиц, которые умышленно уклоняются от исполнения решений суда. Несмотря на требования п. 2 ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 144 УПК РФ, инструкции о едином порядке организации приема, регистрации и проверки в Федеральной службе судебных приставов сообщений о преступлениях, утвержденной приказом Минюста России от 02.05.2006 № 139⁴⁷, поступающие в центральный аппарат ФССП России обращения, содержащие сведения о совершенных уголовных деяниях, не

47 Приказ Минюста РФ от 02.05.2006 № 139 «Об утверждении инструкции о едином порядке организации приема, регистрации и проверки в Федеральной службе судебных приставов сообщений о преступлениях» // Российская газета. 2006. № 108.

регистрируются, для проведения предварительного расследования и дознания не направляются.

Так, в ФССП России поступила жалоба гражданина, в которой он просит возбудить уголовное дело по ст. 201 и 315 УК РФ. Между тем в книге учета сообщений о преступлениях она не зарегистрирована, для проведения процессуальной проверки не направлена. Указанные нарушения также имели место при рассмотрении еще 11 обращений граждан⁴⁸.

Прокурорский надзор за деятельностью судебных приставов по ОУПДС включает в себя несколько сфер:

1. обеспечение безопасности судей и иных участвующих в процессе лиц;
2. осуществление приводов по постановлениям судей, судебных приставов – исполнителей, дознавателей службы судебных приставов;
3. участие в исполнительном производстве;
4. соблюдение и исполнение законодательства об оружии;
5. реализация и исполнение обязанностей, возложенных административным законодательством.

Обеспечение в судах безопасности при отправлении правосудия, причем безопасность обеспечивается не только судьям, но и свидетелям, потерпевшим и прочим участникам судебного разбирательства. Приставы должны применить весь комплекс мер, направленный на предупреждение и пресечение возможных посягательств на жизнь, здоровье.

Принудительный привод – это доставление лица помимо его воли к месту вызова, для осуществления процессуальных действий, путем сопровождения его должностными лицами, уполномоченным осуществлять

⁴⁸ Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне уголовно-правовой сферы: практическое пособие / А.В. Паламарчук // Ген. прокуратура Рос. Фед., Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2015. С.406.

данную деятельность. Привод не исключает применение специальных средств, наручников например.

Большое количество нарушений конституционных прав лиц, подвергшихся принудительному приводу в органы службы судебных приставов. Они выражаются в нарушении права на неприкосновенность жилища, на свободу передвижения и прочее, однако грань, проходящая между нарушением и легитимным поведением должностного лица очень тонка, поэтому необходим большой опыт при проведении прокурорских проверок указанной меры процессуального принуждения.

Несмотря на высокий процент эффективности данного «процессуального инструмента», существенные ограничения гражданских прав лица, подвергнутого приводу, порождают высокий уровень нарушений, допускаемых должностными лицами при осуществлении данной меры принуждения.

При вынесении постановления о принудительном приводе лица, судебный пристав-исполнитель, дознаватель или суд фактически подтверждает достоверность двух обязательных условий:

1. надлежащее уведомление лица о необходимости явиться;
2. неявка без уважительной причины.

Но на практике зачастую не выполняются одновременно два условия, поэтому постановление о принудительном приводе в таких случаях изначально незаконное, нарушающее конституционные права человека.

К примеру, в Железнодорожном районном отделе судебных приставов в 2016 году, прокуратурой при проверке легитимности деятельности по исполнению постановлений о принудительном приводе выявлено 25 таких постановлений, в исполнительных производствах по которым они вынесены, обнаружено отсутствие подтверждающих почтовых документов о направлении повестки, соответственно нарушено условие надлежащего уведомления лица о необходимости явиться к должностному лицу.

К компетенции судебных приставов по ОУПДС относится обеспечение безопасности судебного пристава-исполнителя при осуществлении исполнительских действий, что включает в себя физическую защиту с возможностью применения физической силы, специальных средств, а в крайних случаях оружия.

Ст. 5 Федерального закона «Об оружии»⁴⁹ определяет Федеральную службу судебных приставов РФ как государственную военизированную организацию, поэтому, руководствуясь Правилами оборота ручного огнестрельного и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях⁵⁰, служба судебных приставов России обладает правом на выдачу оружия во временное пользование должностным лицам, имеющим право на его хранение и ношение.

Подразделения судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, являются силовой структурой, выполняющая правоохранительную функцию. Штат ее хорошо укомплектован различным оружием, а также отлично подготовлен как физически, так и теоретически, но прокурорский надзор за данным направлением деятельности практически не осуществляется, высока доля латентных нарушений. Вневедомственный контроль по приобретению, учету и использованию оружия фактически не осуществляется, лицензия для осуществления этих операций не требуется, соответственно органы лицензионно-разрешительной системы Министерства внутренних дел РФ остаются вне ведения.

Административным законодательством предусмотрены составы правонарушений, в которых лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении является судебный пристав по ОУПДС.

⁴⁹ Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 15 октября 1997 г. № 1314 «Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях» // Собрании законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4790.

К ним относятся правонарушения в области правосудия, но наиболее часто выявляются судебными приставами по ОУПДС правонарушения, предусмотренные ст. 13. 26 Нарушение сроков и (или) порядка доставки (вручения) адресату судебных извещений, 17. 3 Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов и ст. 17. 8 КоАП РФ «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов».

За 2016 год судебными приставами по ОУПДС Управления федеральной службы судебных приставов России по пензенской области выявлено 523 административных правонарушения, все они рассмотрены, применена санкция⁵¹.

Кроме того, в полномочия судебных приставов по ОУПДС входит доставление и задержание лиц, которые совершают административные правонарушения. За 2016 год задержано и передано в органы полиции 89 граждан. Учитывая значение этих полномочий, а также связанные с ними ограничения конституционных прав лиц, к которым они применяются, прокурорский надзор необходим в качестве основного надзорного органа, но зачастую, это направление надзора слабо реализуется прокурорскими работниками.

Функция участия в исполнительных действиях приставов по ОУПДС, подразумевает обеспечение физической безопасности судебных приставов – исполнителей, оказание содействия в проведении исполнительских действий.

Участие в исполнительных действиях необходимо, в связи с тем, что регулярно в отношении судебных приставов – исполнителей совершаются противоправные действия направленные на причинение вреда здоровью или

⁵¹ «Информация о результатах работы УФССП России по Пензенской области по основным направлениям деятельности за 2016 год» // Официальный сайт Управления ФССП России по Пензенской области. URL: http://r58.fssprus.ru/informacija_o_rezultatakh_raboty_ufssp_rossii_po_penzenskojj_oblasti_po_osnovnym_napravl_enijam_zh_2016/.(дата обращения 21.05.2017).

лишение жизни. Так, в 2016 году совершено 19 противоправных действия в отношении судебных приставов Управления федеральной службы судебных приставов России по Пензенской области⁵².

Привлечение судебных приставов по ОУПДС для совершения исполнительных действий необходимо не только для того, чтобы обеспечивать защиту судебных приставов – исполнителей от посягательств на жизнь и здоровье, но и оказание содействия в применении мер по обеспечению общественного порядка в месте совершения исполнительных действий.

Прокурорский надзор в данном направлении необходим с целью проверки допустимости принимаемых мер, для достижения целей участия судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Надзор органов прокуратуры за исполнением законов судебными приставами – исполнителями делится на три больших направления:

1. исполнительное производство, реализация арестованного имущества;
2. рассмотрение ходатайств, обращений и жалоб;
3. административная практика, принятие мер по привлечению к уголовной ответственности лиц, уклоняющихся от исполнения судебных решений.

Работа в этих сферах осуществляется как в плановом, так и во внеплановом порядке, например при осуществлении проверки по сведениям, поступившим из обращений в прокуратуру.

Первая группа включает в себя огромный пласт процессуальных действий и документов, которые целесообразно оценивать в ходе проверочных мероприятий, в зависимости от профиля. Основными, наиболее информативными являются:

⁵² Там же, С. 2.

- электронные и бумажные носители журналов регистрации входящей и исходящей корреспонденции;
- журнал учета материалов по взысканию сумм временных пособий на несовершеннолетних детей, выплаченных в период розыска их родителей;
- книга учета арестованного имущества;
- книга учета депозитных сумм подразделения судебных приставов;

В ходе проверки прокурором выясняется:

- соблюдается ли трехдневный срок вынесения постановления о возбуждении либо об отказе в возбуждении исполнительного производства;
- наличие фактов уклонения судебных приставов – исполнителей от возбуждения исполнительных производств;
- своевременность направления копии постановлений судебного пристава – исполнителя о возбуждении исполнительного производства сторонам исполнительного производства;
- предпринят ли комплекс мер, направленный в целях полного исполнения исполнительного документа, включая производство описи имущества должника, наложение ареста на имущество;
- правомерность вынесения постановления об установлении временного ограничения на выезд должника за пределы России;
- соответствие закону принимаемые судебными приставами решения и не ущемляют ли они права соответствующих физических и юридических лиц;
- принятие мер для установления местонахождения должника и его имущества, инициирование розыска скрывшихся должников и их имущества⁵³.

⁵³ Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=92202&dst=0&profile=0&mb=LAW> (дата обращения 27.04.2017).

В ходе проверочных мероприятий прокурору необходимо уделять особое внимание охране прав и законных интересов лиц, которые участвуют в исполнительном производстве:

- было ли должнику предложено добровольно исполнить решение;
- соблюдается ли пятидневный срок для добровольного исполнения;
- своевременно ли исполняются судебные решения подлежащие немедленному исполнению (о защите трудовых прав граждан, восстановление на работе, взыскание заработной платы, приостановление деятельности и прочее);
- законность оснований возвращения исполнительных документов взыскателю;
- направляются ли материалы для заведения розыскных дел судебными приставами-исполнителями, в случае обнаружения оснований, позволяющих инициировать розыск должника, его имущества или розыску ребенка;
- наличие нарушений ФЗ «Об исполнительном производстве» в части наложения ареста, а также обращения взыскания на вновь поступающие на счет должника денежные средства;
- установление фактов неправомерного обращения взыскания на имущество должника, не подлежащего аресту, изъятию и реализации, нарушения принципа обеспечения минимума имущества;
- обоснованность применения (не применения) принудительной меры взыскания, в виде наложения ареста на имущество должника и о его реализации;
- соблюдается ли условия очередности удовлетворения требований взыскателей;
- соблюдаются ли требования закона при взыскании исполнительского сбора, выделение исполнительского сбора в отдельное производство, при окончании основного;

- применение всего комплекса мер, для исполнения требований исполнительных документов неимущественного характера и обязательных работ;
- результаты рассмотрения административных исковых заявлений и жалоб граждан, должностных лиц, организаций по оспариванию постановлений должностного лица службы судебных приставов, его действий (бездействия) в арбитражном суде либо в суде общей юрисдикции в ходе исполнения требований исполнительного документа.

При поступлении в прокуратуру напрямую обращения или жалобы, доводы и обоснованность которой не проверялись главными и старшими судебными приставами в отношении подчиненных судебных приставов-исполнителей, прокурор направляет данный материал в адрес должностного лица УФССП, уполномоченного к рассмотрению, с уведомлением заявителя о принятом решении, и оставляет контроль за ходом рассмотрения и результатом по данному заявлению.

Большую долю от всех обращений занимает тема ограничения на выезд за пределы РФ, так как растет количество указанных постановлений, например, в 2014 году находилось на исполнении в Пограничной службе РФ 281 тысяча, в 2015 году более 439 тысяч постановлений, а в 2016 около 783 тысяч. С ростом количества ограничений растет и количество жалоб на данную меру, так в 2014 году рассмотрено 31, удовлетворено 10, в 2015 году поступило 171, удовлетворено 13, а в 2016 году 90 и 46 штук соответственно⁵⁴.

Вторая группа поднадзорных отношений – это рассмотрение ходатайств, обращений и жалоб, поступивших в адрес проверяемого отдела службы судебных приставов, на наличие

- оснований принятия к рассмотрению;

⁵⁴ Ведомственная статистическая отчетность за 2014-2016 г. Форма № 1-1. // Официальный сайт ФССП РФ. URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения 20.05.2017).

- правильности регистрации и учета,
- полноты и достоверности представленной службой информации заявителю, рассмотрение всех доводов обращения по существу,
- срок дачи ответа,
- ведение номенклатуры и журналов, предназначенных для обобщения и фиксации всей поступившей информации,
- законность оснований удовлетворения либо об отказе в удовлетворении жалоб.

В данном случае проверяется соблюдение не только ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ «О судебных приставах», но и Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵⁵, «Инструкция по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов», утвержденная приказом ФССП России от 10.12.2010 № 682⁵⁶.

В основном допускаются нарушения сроков рассмотрения и полноты исследования доводов заявителя, а также регистрационного учета входящих и исходящих документов по данному вопросу. Так, при проведении проверки прокуратурой Первомайского района соответствующего территориального отдела УФССП России по Пензенской области установлено, что порядка 10 обращений не было зарегистрировано в книге учета и не приобщены ответы на обращения в номенклатурное дело. Помимо прочего, некоторые жалобы не рассмотрены по существу, ответы формальные, данные не подтверждены, информация не представляет практической ценности.

Относительно третьей группы необходимо отметить, что применяются в этой области и специализированные акты: кодекс об административных правонарушениях, уголовный кодекс, уголовно – процессуальный и уголовно – исполнительный кодексы. Основным нарушением является не

⁵⁵ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵⁶ Приказ ФССП России от 10.12.2010 № 682 (ред. от 02.06.2016) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов» // Бюллетень ФССП. 2014. № 6.

своевременное привлечение виновного лица к административной ответственности, нарушение процессуального характера (отсутствие каких – либо данных в протоколе, истечение срока привлечения, отсутствие состава и др.). Например, судебный пристав – исполнитель, в нарушение требований законодательства не возбудил административное дело по ч. 1 ст. 17.15 КоАП РФ при наличии оснований, подтверждающих нарушение.

В нарушение ст. 28.1, 28.3, 32.2 КоАП РФ, несмотря на низкую эффективность взыскания административных штрафов, назначенных судами, судебные приставы не привлекают должников к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Так, в 2016 г. у них на исполнении находилось 3,73 млн. таких судебных актов на 160,2 млрд. руб., из которых фактически исполнено лишь 997 тыс. на 1,6 млрд. руб. Между тем в тот же период судебными приставами в отношении должников по поступившим судебным актам оставлено только 162,4 тыс. протоколов об административных правонарушениях,

Необходимо проверять журналы учета административных правонарушений и учета уголовных преступлений, правильность заполнения материалов, присутствие понятых.

Особое внимание необходимо уделять вопросам выявления и предупреждения судебными приставами уголовно наказуемых преступлений. Проводить прокурорские проверки с целью выявления нарушений уголовного законодательства, например в части не вручения предупреждений по ст. 315 УК РФ должностным лицам организаций.

При проведении проверочных мероприятий любого направления необходимо руководствоваться требованиями п. 1.2 Указания Генерального прокурора от 12.05.2009 №155/7, о необходимости в ходе проверок исполнения законов в деятельности ФССП особое внимание обращать на соблюдение:

- законности принимаемых решений;

- своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- уважения чести и достоинства человека и гражданина;
- неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

При выявлении нарушений законодательства, в целях обеспечения восстановления нарушенных прав прокурорами применяется исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования, включающий в себя представление об устранении нарушений законодательства, содержащий требование о привлечении виновных лиц к ответственности, протесты на незаконные акты судебных приставов, предостережение.

Однако правовое обеспечение данной тематики недостаточно и требуется разработка дополнений в действующее законодательство для повышения качества надзора.

3.2 Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами и дознавателями службы судебных приставов Российской Федерации

В результате проведенного исследования, наиболее эффективной и полноценной мерой представляется внесение предложений по корректировке действующего законодательства и разработке проекта специализированного документа, по аналогии с указанием Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», а также разработка и принятие Исполнительного кодекса Российской Федерации.

В частности, необходимо внесение в ФЗ «О прокуратуре» обособленной главы, согласно отраслевой концепции закона, в которой

следует четко определить предмет надзора, полномочия прокурора в этой отрасли и правовые средства, используемые прокурорскими работниками при осуществлении надзорных функций.

В раздел III ФЗ «О прокуратуре» следует добавить главу 4.1 «Надзор за исполнением законов судебными приставами», состоящую из трех статей: 34.¹ «Предмет надзора», 34.² «Полномочия прокурора», 34.³ «Указание прокурора» (Приложение Г).

Под предметом надзора стоит понимать соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов должностных и юридических лиц, органами и должностными лицами ФССП РФ в сфере исполнительного производства и при обеспечении установленного порядка деятельности судов, а также законность принимаемых ими решений.

Статья о полномочиях прокурора не содержит их четкого перечня, а отсылает к ст. 22-25.1 и 27-28 ФЗ «О прокуратуре», то есть к общенадзорным полномочиям, а также к правовым средствам реагирования. Особое место отведено указаниям Генерального прокурора РФ, регулирующим вопросы данной отрасли, являются общеобязательными для исполнения прокурорскими работниками, в случаях, не требующих специального законодательного регулирования.

Помимо указанных норм, предлагаю ввести новое средство для осуществления более полного контроля.

В частности, по аналогии с надзором за оперативно - розыскной деятельностью и предварительным следствием, ввести как разновидность требования - указание по исполнительному производству, в котором отражается перечень исполнительных действий, необходимых для полного выполнения требований исполнительного документа. Применение подобного акта целесообразно для некоторых категорий исполнительных производств: алиментные обязательства, взыскание задолженности по заработной плате, взыскание уголовных штрафов и ущерба от преступлений, кредиторская задолженность свыше 1, 5 млн. руб., налоги и сборы свыше 50 тыс. рублей.

Следует так же установить дифференцированную ответственность для должностных лиц, не выполняющих данное требование, в зависимости от причин неисполнения.

Возможно, что введение в действие данной меры, породит массовое увольнение работников службы, вследствие несоответствия возросшей ответственности и материального обеспечения судебных приставов-исполнителей, а так же увеличение нагрузки на прокуроров. Однако данная мера является необходимой, с учетом нынешнего состояния дел.

В предложенной редакции закона не содержится правовых норм, индивидуально регулирующих дознание, осуществляемое дознавателями ФССП РФ по уголовным делам о преступлениях, отнесенных ст. 151 УПК РФ к их подследственности.

На наш взгляд, данное направление надзорной деятельности достаточно законодательно урегулировано, так как по общему правилу относится к отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно – розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В ФЗ «О прокуратуре» данному вопросу посвящена отдельная глава согласно отраслевому признаку (раздел III ФЗ «О прокуратуре» глава 3).

Данная редакция не предусматривает обособление прокурорского надзора за судебными приставами по ОУПДС, поэтому представляется целесообразным издание Указания Генерального прокурора, регулирующего указанное направление для обеспечения эффективности надзора и единообразия практики.

Следует также обратить внимание на исследования А.Ю. Винокурова, посвятившего достаточно много работ теме прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, и его к выводу о том, что данный регулятивный механизм имеет серьезные недостатки⁵⁷.

⁵⁷ Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах компетенции прокуроров районного звена при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами // Актуальные вопросы организации деятельности прокуратуры: избранные статьи. М., 2012. С. 307.

Поэтому необходимо разработать и утвердить указания Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов», в котором подробно изложить алгоритм и периодичность производства проверочных мероприятий, цели и задачи, круг полномочий и мер прокурорского реагирования, относительно указанной сферы.

Несомненно, наличие специализированного ведомственного документа с детализированной проработкой вопросов, возникающих при осуществлении надзорных полномочий, способствовало бы повышению эффективности прокурорского надзора, и, соответственно, качественному уровню работы судебных приставов по ОУПДС. В связи с этим, предлагаем к обсуждению подготовленный в рамках исследования проект указания (Приложение Д).

При обеспечении установленного порядка деятельности судов, уполномоченные приставы не имеют четкой инструкции по осуществлению указанной деятельности, нет единого свода правил по нормам поведения в здании суда, что затрудняет оценочный фактор нормальности поведения и его легитимности. Поэтому приставы опираются на нормы, которые установлены руководством на уровне субъекта, а иногда и отдельно взятым председателем суда.

Например, Пензенский районный суд регламентирует правила пребывания и доступа на основании утвержденных постановлением Совета судей Пензенской области 01.11.2012 года «Правил пребывания посетителей в Пензенском областном суде, районных (городских) судах г. Пензы и Пензенской области», соответственно, и деятельность судебных приставов по ОУПДС будет исходить из норм, установленных локальным актом, что

затрудняет формирование единообразной практики в этой сфере надзора и порождает большое количество жалоб⁵⁸.

Резюмируя сказанное, следует прийти к выводу о необходимости создания типовых правил поведения в суде или иных нормативных правовых актов, регламентирующих формулировку установленного порядка деятельности судов.

Из этих обстоятельств вытекает другая проблема правовой регламентации деятельности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, а именно отсутствие в ст. 11 ФЗ «О судебных приставах» ссылки на факт осуществления этими должностными лицами пропускного режима в здания суда, а также права на применение специальных технических (рамки стационарного металлодетектора) средств, осмотра и досмотра лиц и их личных вещей с целью обнаружения оружия, иных предметов и веществ, представляющих опасность для жизни и здоровья людей (при наличии оснований для подобных подозрений).

Указанные действия могут осуществляться при наличии условий, установленных в ст. 27.7 КоАП РФ:

1. присутствие двух понятых;
2. составление протокола досмотра или внесение отметки в протокол, составленный в рамках административного материала.

В исключительных случаях допускается произведение досмотра, исключая присутствие понятых, но при наличии оснований полагать, что лицо имеет при себе оружие и иные запрещенные предметы.

На практике происходит все наоборот, досмотр граждан производится без должного оформления, без понятых и достаточных оснований,

⁵⁸ Постановление Совета судей Пенз. обл. № 4 от 01.11.2012 «Об утверждении правил пребывания посетителей в Пензенском областном суде, районных (городских) судах г. Пензы и Пенз.обл.» // Официальный сайт Пенз. районного суда Пенз. обл. URL: <http://penzensky.pnz.sudrf.ru/modules.php?> (дата обращения: 24.05.2017 г.).

прокуроры же из - за недостатка правовой базы не имеют возможности адекватно реагировать на указанные нарушения законодательства.

Указанную проблему можно решить, разработав единый нормативный акт о правилах проведения досмотра при осуществлении пропускного режима в здания и помещения судов, и организацию пропускного режима в помещения суда.

Помимо данных проблем, проведенный научный анализ позволил выявить недостатки федерального законодательства в части осуществления ведомственного контроля за ФССП РФ.

Так, невзирая на то, что в ст. 19 ФЗ «О судебных приставах» есть норма, регулирующая вопросы надзора и контроля за деятельностью службы, в ней полностью отсутствует ссылка на органы, должные лица, уполномоченные осуществлять такой контроль, а также способ и порядок его осуществления. На наш взгляд, указанной информации в статье недостаточно для осуществления полноценного правового регулирования.

Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в ФССП РФ регламентируется ст. 16-18 ФЗ «О судебных приставах», однако диспозиция указанных статей регламентирует такую деятельность только со стороны судебных приставов по ОУПДС, хотя п. 8 ст. 4 настоящего Закона относит к лицам, обладающим правом ношения и применения огнестрельного оружия и спецсредств, старших судебных приставов и их заместителей после прохождения специализированной подготовки. В связи с этим, необходимо внести соответствующие дополнения в диспозицию ст. 16-18, указать дополнительно старшего судебного пристава и его заместителей.

По нашему мнению, результативная деятельность прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами требует организации надлежащего учета, с обязательным указанием ее качественных показателей,

без которых не представляется возможным объективно оценить деятельность прокурора при производстве прокурорского надзора в любой отрасли⁵⁹.

Если законодатель не увидел практической ценности в детализации ФЗ «О прокуратуре» для регулирования деятельности в разрезе отрасли прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, то необходимость в узкоспециализированном правовом регулировании данной отрасли выходит на первый план.

На наш взгляд, одним из удачных методов по совершенствованию действующего законодательства в исполнительном производстве – это разработка и принятие единого кодифицированного законодательного акта - Исполнительного кодекса Российской Федерации.

При организации работы должностных лиц ФССП РФ на основании такого акта будет обеспечена более четкая структура исполнительного производства и исполнительных действий, а, соответственно, и надзор приобретет аналогичные характеристики.

Основной целью разработки Кодекса служит установление внутренней целостности и единства его положений, включающее в себя разные способы исполнения исполнительных документов, а также дифференцирование исполнительных процедур, учитывающих особенности гражданского, налогового, финансового, инвестиционного, земельного, жилищного и иного законодательства.

Необходимо также решить вопрос о юридической силе норм исполнительного законодательства, находящихся за пределами Исполнительного кодекса.

Видимо, без специализированных правовых норм, которые будут регулировать особенности исполнения конкретных исполнительных документов, нельзя обойтись. Указанные нормы по разным причинам не согласуются с общими, закрепленными в проекте кодекса, однако

⁵⁹ Трошина Н. В. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Российский следователь. 2016. № 7. С. 46.

представляют большую практическую ценность, поскольку с их помощью возможно укрепление гарантий защиты прав граждан и организаций.

Подводя итог, следует отметить, что совершенствование законодательства по правовому регулированию прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в основном зависит от четкости формулировок, их недвусмысленности и наличия исчерпывающей информации в целом, не только относительно непосредственно надзора, но и правовой регламентации органов и лиц, на которых направлен надзор.

Таким образом, актуальность совершенствования организационных начал прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами службы судебных приставов Российской Федерации, напрямую связана с принятием Исполнительного кодекса РФ, внесением изменений в ФЗ «О прокуратуре», изданием Указания Генерального прокурора РФ, а также необходимостью полноценного методического сопровождения данной отрасли надзора.

Внесение обособленной главы, посвященной надзору за исполнением законов судебными приставами призвано улучшить качество надзора, соответственно, и качество исполнения исполнительных документов, свести воедино практическую работу, при этом, не требуя огромных финансовых затрат.

Посредством установления тесного практического взаимодействия между прокуратурой и ФССП, возможна более продуктивная работа по взысканию денежных средств по исполнительным документам не только в пользу физических лиц и организаций, но и в бюджетную систему страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в рамках магистерской диссертации исследование теоретических и практических аспектов организации и осуществления прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов Российской Федерации, с учетом решения поставленных задач, позволило сформулировать следующие выводы и предложения:

1. Исследуемая отрасль прокурорского надзора является актуальной в силу специфических функций, осуществляемых должностными лицами ФССП России, реализация полномочий которых сопряжена с ограничением конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также производством дознания по уголовным делам, отнесенным к компетенции службы. Меры принудительного исполнения, а также процессуального

принуждения имеют большое количество латентных правонарушений со стороны должностных лиц. В связи с этим, необходимо совершенствовать прокурорский надзор с целью их пресечения.

2. В науке нет единообразного мнения по поводу выделения прокурорского надзора за деятельностью службы судебных приставов РФ в отдельную отрасль надзора, и, соответственно отраслевому признаку, включение в ФЗ «О прокуратуре РФ» обособленной главы о нем. Считаю, что это необходимо, так как в п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» прямо указано на этот вид надзора, наряду с другими видами. Кроме этого, исследование данного вида надзора показало его специфический характер.

3. Представляется целесообразным выделить судебных приставов в отдельную категорию госслужащих, хотя их функции не в полной мере соответствуют правоохрнительным, а имеют отдельные элементы соответствия, поэтому должна быть государственная служба иного вида, отличная от службы в полиции, в Национальной гвардии, но имеющая свои особенности, отличающая и от простой государственной гражданской службы.

4. Надзор органов прокуратуры за деятельностью службы судебных приставов в целом является фактически не исследованным в теоретическом плане. Основные работы, посвященные данной тематике, приходились на период с 2000 по 2012 гг., объектом исследования в них выступали только вопросы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами – исполнителями.

5. Высказываемые отдельными авторами мнения о недопустимости прокурорского вмешательства в судебные процессы (суды не являются поднадзорными органами прокуратуры, отсюда и вытекает «логический» вывод о невозможности проверки исполнения законов судебными приставами по ОУПДС по основному месту их работы – в зданиях и помещениях судов), необходимо подвергать ревизии Главным побудительным мотивом является позиция законодателя об осуществлении

прокурорами надзора за судебными приставами в целом, в том числе и за теми, кто реализует функцию обеспечения порядка деятельности судов.

6. Ставшее стереотипным отношение к судебным приставам по ОУПДС как к «охранникам», обеспечивающим общественный порядок и безопасность судей и участников судопроизводства при рассмотрении дел судами, символизирует узкий подход к деятельности соответствующих должностных лиц.

В силу полномочий, определенных ст. 11 Федерального закона «О судебных приставах», в перечень их полномочий входит:

- осуществление приводов по постановлению (поручению) судебных приставов – исполнителей, судей и дознавателей ФССП России;
- участие в обеспечении безопасности судебного пристава - исполнителя и общественного порядка при реализации ими полномочий в рамках осуществления исполнительных действий;
- применение мер административного принуждения, составление административных протоколов в рамках установленной законом компетенции.

7. Поддерживая в целом позицию отдельных ученых о необходимости законодательного закрепления надзора за исполнением законов судебными приставами, следует не согласиться с мнением о том, что выделение направления надзора за судебными приставами по ОУПДС нерационально. В связи с этим, предлагается авторский проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ», в котором детально прописаны особенности организации проверочных мероприятий прокурорскими работниками, которые должны проводиться независимо от поступившей информации о фактах нарушения законов, требующих применения надзорных полномочий, так как данная деятельность имеет специфику по оказанию негативного воздействия должностными лицами Службы на права и свободы граждан.

Кроме того, разработана новая мера прокурорского реагирования – указание, при этом наделять прокуроров какими – либо новыми полномочиями не представляется необходимым, в связи с чем в законе уже содержится подобное правовое средство.

8. Обобщая результаты судебной практики, прокурорских и ведомственных проверок, можно сделать вывод, что эффективность деятельности по принудительному исполнению ФССП РФ находится на низком уровне. Анализ выявленных нарушений законодательства позволяет определить наиболее типичные из них, а также выявить характерные способы их предупреждения, разработать методические рекомендации, направление на решение данных проблем при осуществлении надзорной деятельности.

Надзор органов прокуратуры за деятельностью федеральной службы судебных приставов РФ должен быть важным элементом защиты прав и свобод человека, гарантировать право на реальную защиту нарушенных прав, путем их фактического восстановления, а не играть роли бесполезной декларации. Поэтому введение в закон обособленной главы о нем и конкретизация мер прокурорского реагирования, должны способствовать улучшению качества принудительного исполнения.

Посредством установления тесного практического взаимодействия между прокуратурой и ФССП, возможна более продуктивная работа и эффективное функционирование службы судебных приставов Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014, № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. 1995. 5 апреля
3. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст.3.

9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

11. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

12. Федеральный закон от 31.12.2014 № 497-ФЗ «О приостановлении действия пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О судебных приставах» в части требования о необходимости иметь высшее юридическое или экономическое образование при назначении на должность судебного пристава-исполнителя» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (Ч. 1). Ст. 50.

13. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

14. Федеральный закон от 02.10.2007 №229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 01.03.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

15. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2006. № 19. Ст. 2060.

16. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

17. Федеральный закон от 10.02.1999 № 31-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О прокуратуре РФ»» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

18. Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

19. Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

20. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472

21. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

22. Постановление Правительства РФ от 15 октября 1997 г. № 1314 «Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4790.

23. Приказ Генпрокурора РФ от 28.12.2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3 (989). С. 49-60.

24. Приказ Генпрокурора РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». Документ опубликован не был // СПС «Консультант плюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения 21.04.2017).

25. Приказ ФССП России от 15.07.2016 № 421 (ред. от 05.12.2016) «Об утверждении Порядка принятия Федеральной службой судебных приставов и ее территориальными органами решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты

бюджетной системы Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 34.

26. Приказ ФССП России от 09.01.2014 № 1 «Об утверждении Положения о порядке формирования статистической отчетности в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень ФССП. 2014. № 2.

27. Приказ Генпрокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (ред. от 08.09.2016) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2014. № 4.

28. Приказ ФССП России от 10.12.2010 № 682 (ред. от 02.06.2016) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе судебных приставов» // Бюллетень ФССП. 2014. № 6.

29. Указание Генпрокурора РФ от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cg> (дата обращения 27.04.2017).

30. Приказ Генпрокурора РФ от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» // Законность. 2009. № 8.

31. Приказ Минюста РФ от 02.05.2006 № 139 «Об утверждении инструкции о едином порядке организации приема, регистрации и проверки в Федеральной службе судебных приставов сообщений о преступлениях» // Российская газета. 2006. № 108.

32. Указание Генпрокурора РФ от 25.03.1999 № 19/38 «О мерах по обеспечению прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении судебными приставами функций с целью предотвращения обращения взыскания на имущество мобилизационного значения» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т 1. М.2004.

33. Указание Генпрокурора РФ от 14.07.1999 № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т 1. М. 2004.

34. Постановление Совета судей Пензенской области № 4 от 01.11.2012 «Об утверждении правил пребывания посетителей в Пензенском областном суде, районных (городских) судах г. Пензы и Пензенской области» // Официальный сайт Пензенского районного суда Пенз. обл. URL: <http://penzensky.pnz.sudrf.ru/modules.php> (дата обращения: 24.05.2017 г.).

35. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

36. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 6. 2005.

37. Ведомственная статистическая отчетность за 2016, 2015 г. Форма № 1-1. // Официальный сайт ФССП РФ. URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения 24.04.2017).

38. Информация о результатах работы УФССП России по Пензенской области по основным направлениям деятельности за 2016 год // Официальный сайт Управления ФССП России по Пензенской области. URL: http://r58.fssprus.ru/informacija_o_rezultatakh_raboty_ufssp_rossii_po_penzenskoj_oblasti_po_osnovnym_napravlenijam_za_2016/ (дата обращения 21.05.2017).

39. Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы судебных приставов в 2016 году. // Официальный сайт ФССП РФ. URL: http://fssprus.ru/fssp/db/filestogovyj_doklad (дата обращения 24.04.2017).

40. Информационное письмо ФССП России от 26.09.2016 № 00121/16/89697 «О вынесении приговоров».

41. Информационное письмо ФССП России от 07.07.2016 № 00122/16/61205 «О фактах предъявления в территориальные органы ФССП России исполнительных документов, имеющих признаки подделки» [Электронный ресурс]// СПС «КонсультантПлюс».

42. Информационное письмо ФССП России от 17.06.2016 № 00125/16/54652-АП-ДСП «О недопустимости нарушений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

43. Информационное письмо ФССП России от 15.04.2016 № 00123/16/32349 «Об оптимизации порядка поощрения работников, оказавших содействие в выявлении и задержании взяточдателей» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

44. Информационное письмо ФССП России от 02.02.2016 № 00121/16/8040 «О практике взаимодействия с органами прокуратуры в ходе применения ст. 19.28 КоАП РФ» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

Научная и учебная литература

45. Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина: учебник / В.Г. Бессарабов. М.: Городец, 2014. 237 с.

46. Бобров В. К. Прокурорский надзор: учебник для СПО / В. К. Бобров. М.: Юрайт, 2017. 261 с.

47. Бочарова С. Н. Совершенствование прокурорского надзора в исполнительном производстве : проблемы теории и практики. дис. ...канд. юрид. наук // НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2002. 223 с.

48. Бут Н. Д., Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности правоохранительных органов вне

уголовно-правовой сферы : практ. пособие / А. В. Параламарчук // Ген. прокуратура Рос. Фед., Акад. Ген. прокуратуры Рос. Фед. М., 2015. 406 с.

49. Виниченко А. М. Организационно-правовые основы деятельности органов дознания ФССП : дис. ...канд. юрид. наук. // НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2012. 215 с.

50. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами (проблемы организации и правового регулирования) : метод. пособие. М., 2014. 44 с.

51. Винокуров Е. Ю. Прокурорский надзор: учебник // М.: Юрайт, 2017. 352 с.

52. Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор: практикум: учебное пособие / Ю. Е. Винокуров. - М.: Юрайт, 2016. 75 с.

53. Воеводина Т. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам : дис. ...канд. юрид. наук // НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ СПб., 2002. 199 с.

54. Голубев В. М. Институт судебных приставов в России: историко-правовое исследование : монография / В. М. Голубев. М., 2011. 119 с.

55. Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России: монография // М.: Альфа – М, 2005. 346 с.

56. Гуреев В. А. Настольная книга судебного пристава : учеб.-практ. пособие // В. А. Гуреев. М., Спарк, 2013. 298 с.

57. Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е. Р. Ергашева. М. : Юрайт, 2016. 413 с.

58. Капинус О. С. Прокурорский надзор: учебник / О. С. Капинус. М. : Юрайт, 2015. 563 с.

59. Капинус О. С., Винокуров А. Ю., Бессарабов В.Г., Жук О. Д., Капинус Н. И., Кобзарев Ф. М., Рябцев В. П., Халиулин А. Г., Щерба С. П. Прокурорский надзор. Общая часть. учебник / О.С. Капинус. М, 2016. 198 с.

60. Капинус О. С., Кехлеров С.Г. Винокуров А. Ю. Настольная книга прокурора: учеб.-практ. пособие / С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. М. : Юрайт. 2017. 429 с.

61. Капинус О. С., Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора: пособие / С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. М. : Юрайт. 2012. 1159 с.

62. Кириллова Н. П. Прокурорский надзор : учебник и практикум / Н. П. Кириллова. М. : Юрайт, 2016. 355 с.

63. Пак В. А. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2013. 204 с.

64. Сибилев Ю. Н. Система оценки эффективности деятельности территориальных органов федеральной службы судебных приставов в сфере исполнительного производства: организационно-правовой аспект: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2016. 215 с.

65. Смирнов А. Ф. Усачева. А. А. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / А. Ф. Смирнова. М. : Юрайт, 2017. 402 с.

66. Ульянов С. М. Прокурорский надзор : учебник / С. М. Ульянов. М. : Проспект, 2017. 348 с.

67. Федулов А. В., Лапатников М.В.: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М. П. Поляков. М. : Юрайт. 2017. 311 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

68. Александрова О. П. Пути совершенствования предварительного следствия в уголовном судопроизводстве России // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2016. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/puti-sovershenstvovaniya-predvaritelnogo-sledstviya-v-ugolovnom-sudopr>. (дата обращения: 20.04.2017).

69. Алексеева Л. Г. Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора // Законность. 2016. № 5 (979). С. 17-20.

70. Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорского надзора и ненадзорной прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2017. № 3. С. 46-51.

71. Бакурова Н. Н. О соблюдении прав граждан и организаций в деятельности судебных приставов-исполнителей // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 15-19.

72. Беспалова Е. И. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. 2016. № 7 (981). С. 13-15.

73. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: защита прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. №11. С. 7-13.

74. Болдырев Д. В. Государственная политика по отношению к институту судебных приставов в России. 1864 г. – начало XX в. (по материалам Пензенской губернии) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2014. № 3 (31). С. 21-29.

75. Бочеверова Ю. А. Отдельные проблемы надзорной деятельности органов прокуратуры за исполнением законодательства об исполнительном производстве // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С.193-195.

76. Васягина М. М. Направления деятельности прокуратуры по совершенствованию прокурорского надзора за регистрацией, рассмотрением заявлений и сообщений о преступлениях и расследованием уголовных дел // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2017. № 29. С. 152-157.

77. Васягина М. М. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законов органами дознания и предварительного

следствия // Законность и правопорядок в современном обществе. 2017. № 35. С. 99-105.

78. Винокуров А. Ю. О предмете и пределах прокурорского надзора за исполнением федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Право и политика. 2016. № 8. С. 1037-1042.

79. Винокуров А. Ю. Прокурорская деятельность: 25 лет эволюции. // Вестник Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2015. №5 (55). С 59-65.

80. Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах компетенции прокуроров районного звена при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами // Актуальные вопросы организации деятельности прокуратуры: избранные статьи. 2012. С. 385-389.

81. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор и отраслевая идентификация сферы исполнительного производства // Исполнительное производство. 2012. № 2. С. 33-39.

82. Гадиятова М. В. Проблемы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Путь науки. 2016. № 12 (34). С. 101-103.

83. Доброрез И. А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2016. № 4 (25). С. 14-18.

84. Долгов А. М. О проблемных вопросах производства дознания в сокращенной форме (на примере ФССП России) // Общество: политика, экономика, право. 2016. №5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-problemnyh-voprosah-proizvodstva-doznaniya-v> (дата обращения: 19.04.2017).

85. Есаян К. В., Лупарев Е. Б. Соотношение процессуального руководства, процессуального контроля и прокурорского надзора // Очерки новейшей камералистики. 2016. № 2. С. 109-111.

86. Ефанова В. А. О проблемах прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 4. С. 40-47.

87. Зяблина М. В. Прокурорский надзор в системе гарантий соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 6. С. 90-94.

88. Капинус О. С., Ряцбев В. П., Кардашова И. Б. Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности РФ // Вестник Акад. Генпрокуратуры РФ. 2014. № 6. С. 52.

89. Кожевников О. А. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестник СамГУ. 2014. №11-2 (122). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/predmetprzaispolnениemzakonovpriuschestvlenii-doznaniya-i-predvaritelnogo-sledstviya> (дата обращения: 19.04.2017).

90. Козлов Т. Л., Илий С. К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 2 (38). С. 33-43.

91. Кольчурин А. Г. Исчисление процессуальных сроков в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник ЧелГУ. 2014. №20 (349). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ischislenie-prots> (дата обращения: 20.04.2017).

92. Куленко О. И. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами - гарантия обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту // Вестник Челябинского государственного университета. Изд-во ЧелГУ. 2008. № 2. С. 34-42.

93. Лапина А. П. История становления российского института судебных приставов // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №2 (4). С.115-112.

94. Литвиненко В. Е., Панфилова Е. А. Прокурорский надзор и методика выявления коррупционных правонарушений на государственной (муниципальной) службе в РФ // Молодой ученый. 2017. № 5-1. С. 31-35.

95. Маматов М. В. Прокурорский надзор за исполнением законов: актуальные проблемы и перспективы развития // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11-1 (16). С. 175-182.

96. Мариноха Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти средствами прокурорского надзора // В сборнике: Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы Сборник научных статей (по материалам II Международного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых). 2017. С. 128-132.

97. Никаноров С. А. Процессуальное положение прокурора при производстве дознания в сокращённой форме // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. №4 (30). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/protsessualnoe-ppr> (дата обращения: 19.04.2017).

98. Оренбуркина Е. В. Виды нарушений законности при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №2 (5). С. 21-27. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vidy-narusheniy-zakonnosti-pri-prieme-registratsii-i-proverke-soobscheniy-o-prestupleniyah> (дата обращения: 20.04.2017).

99. Пак В. А. Функционирование механизма государственного управления: вопросы деятельности судебных приставов и прокурорский надзор // Сибирский юридический вестник. 2012. № 4. С.90-98.

100. Пестов А. Д. Обеспечение прав участников дознания в сокращенной форме средствами прокурорского надзора и судебного контроля // Военно-юридический журнал. 2016. № 3. С. 19-23.

101. Романенко Р. Ю. Правовое регулирование прокурорского надзора в кредитно-финансовой сфере // В сборнике: Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы Сборник научных статей (по

материалам II Международного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых). 2017. С. 142-145.

102. Рубцова О. Н. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанные с лишением свободы // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2016. № 2. С.86-92.

103. Секунов Н. В. К вопросу о границах предмета прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод граждан в Российской Федерации // Вестник научных конференций. 2016. № 6-2 (10). С. 103-104.

104. Семагина О. С. Становление института принудительного исполнения. // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. № 3 (6). С. 124-132.

105. Середнев В. А. Философский подход к вопросу организации и обеспечения прокурорского надзора за оперативно – розыскной деятельностью (о синдроме неэффективности при наличии «чрезвычайных обстоятельств») // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 4-2. С. 82-88.

106. Скобина Е. А. Шастина М. А. История советской прокуратуры с 1922 по 1991 годы // Молодой ученый. 2017. № 8 (142). С. 256-260.

107. Сушина Т. Е. Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 160-168.

108. Товкач А. Л. Актуальные проблемы защиты прав несовершеннолетних средствами прокурорского надзора в исполнительном производстве // Проблемы науки. 2016. № 7 (8). С. 35-39.

109. Трошина Н. В. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Российский следователь. 2016. № 7. С. 46-51.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

**Основные сведения о работе прокуратуры Пензенской области
за 2016, январь - апрель 2017 г.**

**Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и
гражданина**

Наименование показателя	2017	2016	% (+;-)
Выявлено нарушений закона	13001	15735	-17,4
Принесено протестов	1413	1562	-9,5
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	1183	1298	-8,9
Направлено исков, заявлений в суд	2494	3716	-32,9

Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	2145	3323	-35,4
Внесено представлений	3441	2975	15,7
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	2612	2296	13,8
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	629	780	-19,4
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	98	120	-18,3
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	70	135	-48,1
Возбуждено уголовных дел	39	86	-54,7

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Выявлено нарушений закона	7795	10357	-24,7
Принесено протестов	509	608	-16,3
Направлено исков, заявлений в суд	2205	3479	-36,6
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	1958	3127	-37,4
Внесено представлений	1967	1828	7,6
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	1553	1369	13,4
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	424	553	-23,3
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	93	75	24,0
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	40	70	-42,9
Возбуждено уголовных дел	25	53	-52,8