

отрицается как им самим, так и другими членами преступной группы;

– организатор преступления на следствии признает свое участие в совершении преступления, но отрицает свою руководящую роль, однако изобличается показаниями других соучастников;

– организатор преступления на следствии отрицает не только свою руководящую роль, но и участие в совершении преступления, однако разоблачается показаниями соучастников;

– организатор преступления на следствии отрицает не только свою руководящую роль, но и само участие в преступлении. Соучастники преступления также поддерживают его линию поведения на следствии, скрывая его [7, с. 18].

Полагаем, что указанные Я.М. Мазуниным ситуации могут проявиться и во время судебного следствия по уголовным делам о бандитизме, причем их количество может существенно увеличиться, если в банде, кроме создателя (организатора) был еще и руководитель.

Детальное исследование судебных ситуаций судебного следствия по уголовным делам о бандитизме позволит государственному обвинителю не только прогнозировать процесс исследования доказательств, своевременно реагировать на возникающие изменения, но и, как обоснованно замечает З.И. Пименова, знание

государственным обвинителем особенностей судебной ситуации по конкретному уголовному делу в период исследования доказательств будет способствовать своевременному принятию мер противодействия обвинению и судопроизводству [3, с. 52].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белкин Р.С. Курс криминалистики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 837 с.
2. Шутемова Т.В. Тактика судебного следствия: задачи современного периода // Судья. 2014. № 5. С. 58–59.
3. Пименова З.И. Криминалистические аспекты участия государственного обвинителя в рассмотрении дел об убийствах по найму. М.: Былина, 2005. 128 с.
4. Серова Е.Б. Актуальные теоретические и практические проблемы расследования и поддержания государственного обвинения по делам о вымогательстве : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 207 с.
5. Коршунова О.Н. Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы уголовного преследования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 44 с.
6. Криминалистика для государственных обвинителей / под ред. А.Ф. Козусева, В.Н. Исаенко, А.М. Кустова. М.: Норма, 2012. 480 с.
7. Мазунин Я.М. Тактика выявления и доказывания вины организаторов преступных групп : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 22 с.

ON TYPICAL SITUATIONS JUDICIAL INVESTIGATION CASES OF BANDITRY

© 2015

T.V. Shutemova, Senior Lecturer of the Department of Criminal Law
Samara State Economic University, Samara (Russia)

Annotation: Discusses the notion of judicial situations typical situations the trial of criminal cases of banditry.

Keywords: criminalistic tactic, judicial situation, the judicial investigation, banditry.

УДК 347.952

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1991–2009 ГГ.)

© 2015

С.В. Ювченко, аспирант кафедры трудового права, гражданского и арбитражного процесса
Юго-Западный государственный университет, Курск (Россия)

Аннотация: Реформы государственного аппарата РФ в значительной степени затронули органы принудительного исполнения, но не последовало значительного улучшения эффективности исполнительного производства. Возникает необходимость изучения истории развития этих органов в современной России.

Ключевые слова: органы принудительного исполнения, исполнительное производство, история, реформы.

Развитие органов принудительного исполнения в современной России составляет уже более двадцати лет. При этом их организация, структура, полномочия и законодательная основа деятельности претерпевали серьезные, а на отдельных этапах своего развития и коренные изменения. Однако, что немаловажно, реформы этих органов не сказывались существенно на улучшении качества исполнительного производства в Российской Федерации. Все это говорит о необходимости более детального исследования становления и развития современной системы органов принудительного исполнения в нашей стране.

На разных этапах современного развития органов принудительного исполнения судебных актов и актовых органов в Российской Федерации их организация и деятельность становились предметом исследования различных ученых, среди которых особое место занимают: Ю.И. Бурмаков [1], Д.Х. Валеев [2], Е.Н. Воронов [3], В.М. Голубев [4], О.В. Исаенкова [5], М.А. Клепикова [6], Г.Д. Улетова [7], П.Ю. Федоров [8], В.В. Ярков [9] и др. Их работы касались отдельных проблем организации исполнительного производства в тот или иной период

современного развития органов принудительного исполнения. Однако комплексного и целостного историко-правового исследования проблем становления и развития органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации до сих пор не осуществлялось, что не дает возможности построить целостную картину их становления и развития в новейший период российской истории.

Таким образом, сегодня представляется актуальным проанализировать современное развитие отечественных органов принудительного исполнения с момента образования Российской Федерации в 1991 г. по настоящее время, определить основные этапы их становления, тенденции развития и функционирования, а также причины и итоги их реформирования, с целью выработки предложений по дальнейшему совершенствованию системы органов принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов.

Образование независимого Российского государства в 1991 г. сопровождалось целым рядом проблем организационного и правового характера. Это было связано с тем, что демократическая российская государственность

вынуждена была сохранять действие целого ряда норм и органов, принятых и созданных еще в советский период. То есть в начале 90-х годов XX века в Российской Федерации действовали еще советские органы принудительного исполнения – судебные исполнители при районных судах. Законодательную основу исполнительного производства составляли нормы ГПК РСФСР 1964 г. и Инструкции об исполнительном производстве 1985 г. Принятое еще в советские годы законодательство об исполнительном производстве, а также его организация не соответствовали требованиям современной российской действительности с рыночной экономикой и увеличивающимся гражданским оборотом.

Произошло значительное повышение нагрузки как на суды, так и на судебных исполнителей. Последние, находясь в подчинении судей районных судов, с одной стороны не могли свободно распоряжаться своими полномочиями, а с другой практически были бесконтрольными [8, с. 21]. Профессия исполнителей была низкопрестижной и малооплачиваемой, что приводило к текучести кадров и их низкой квалификации. В этот период исполнялось не более трети судебных актов и актов иных органов [4, с. 141].

Необходимость реформирования организации исполнительного производства обсуждалась еще в 1991 г. и нашла отражение в Концепции судебной реформы. Соответствующие законопроекты начали разрабатываться Министерством юстиции совместно с Верховным и Высшим Арбитражным Судом РФ еще в начале 90-х гг. 12 мая 1995 г. они были внесены в Госдуму, где находились на рассмотрении до лета 1997 г., и только в июле этого года ФЗ «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» были одобрены Советом Федерации и подписаны Президентом.

В Российской Федерации была создана единая, централизованная служба судебных приставов при Министерстве юстиции РФ (Департамент судебных приставов), которую возглавлял главный судебный пристав РФ, одновременно являющийся заместителем министра юстиции. Он назначался на должность и освобождался от должности Правительством РФ. Заместитель Главного судебного пристава и главный военный судебный пристав назначались министром юстиции.

В составе Минюста была выстроена строгая, иерархическая система органов принудительного исполнения. Центральным органом являлся Департамент судебных приставов, который был призван обеспечивать методическое руководство нижестоящими структурными подразделениями службы судебных приставов и создавать условия для деятельности службы. В составе Департамента были образованы отраслевые отделы, организующие работу по направлениям деятельности службы.

Создавались службы судебных приставов на уровне субъектов РФ, возглавляемые главными судебными приставами субъектов, которые одновременно являлись заместителями руководителей органов юстиции. Они назначались Главным судебным приставом РФ по представлению руководителя соответствующего органа юстиции субъекта.

Основным организационным звеном органов принудительного исполнения стали районные, межрайонные или соответствующие им территориальные подразделения судебных приставов, возглавляемые старшими судебными приставами, находящимися в организационном подчинении служб судебных приставов субъектов РФ. В рамках данных подразделений предусматривались должности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов (далее – судебные приставы по ОУПДС) и судебных приставов-исполнителей. Последние являются основными субъектами принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов. Разделение полномочий между двумя

видами судебных приставов стало важным фактором в увеличении эффективности принудительного исполнения. Так как судебный пристав-исполнитель был освобожден еще и от указанных обязанностей, что позволяло ему целиком сосредоточиться на исполнительном производстве. Первоначально штатная численность судебных приставов планировалась 11 000 единиц [8, с. 144].

В соответствии с новым законодательством полномочия судебных приставов-исполнителей, по сравнению с судебными исполнителями, были расширены. Если судебные исполнители значительное число вопросов не могли решать самостоятельно, им, как уже говорилось выше, требовалась на соответствующие действия санкция судьи, то судебные приставы-исполнители вправе самостоятельно решать большее число вопросов исполнительного производства. Лишь на отдельные действия судебного пристава-исполнителя необходима санкция старшего судебного пристава или суда, в зависимости от характера исполнительного документа. Так, согласно ФЗ «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г., судебный пристав-исполнитель самостоятельно возбуждал исполнительное производство (ст. 9.), в предусмотренных законом случаях возвращал исполнительный документ (ст. 26.), применял меры принудительного исполнения к должнику, предусмотренные статьей 44, взыскивал исполнительский сбор (ст. 81.), осуществлял другие функции. После вступления в силу КоАП РФ с 2002 г. судебные приставы-исполнители были наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях по ряду статей гл. 17 КоАП РФ.

Однако, к сожалению, создание службы судебных приставов не привело к коренным улучшениям ситуации с принудительным исполнением судебных актов и актов иных органов. К примеру, в 1998 г. исполнялось менее 50 % таких решений [3, с. 64]. В начале 1999 г. на заседаниях Правительства РФ ставился вопрос о целесообразности существования службы судебных приставов. В 2000 г. Верховный Суд РФ совместно с Судебным департаментом выступал с законодательной инициативой о передаче судебных приставов по ОУПДС в ведение департамента. Однако указанные инициативы не нашли поддержки ни в Правительстве, ни у законодателя.

Служба судебных приставов была сохранена в первоначальном виде, однако старые проблемы организации исполнительного производства практически не были решены. Сохранялась высокая нагрузка судебных приставов-исполнителей, которая в разы возросла в 2003 г., в связи с упразднением налоговой полиции, и составила 823 исполнительных производства на человека, а в 2004 – 952 [10]. ФЗ «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. (ст. 3) не устанавливал наличие высшего юридического образования для кандидатов на должность судебного пристава-исполнителя, то есть служба комплектовалась кадрами, не имевшими специального образования. Сохранялся довольно низкий уровень зарплат приставов-исполнителей, даже при наличии ст. 89 ФЗ «Об исполнительном производстве», предусматривавшей дополнительное вознаграждение в виде процента от стоимости взыскания. Службе судебных приставов, фактически осуществлявшей правоохранительную функцию, не был предан статус правоохранительного органа.

В этот же период все более ясно стали проявляться недостатки ФЗ «Об исполнительном производстве», который с одной стороны давал возможность недобросовестным должникам уходить от выполнения обязательств, с другой – предоставлял судебным приставам-исполнителям возможности для злоупотреблений. К примеру, между предъявлением исполнительного документа к исполнению и возбуждением исполнительного производства могли проходить месяцы, так как ст. 9 ФЗ «Об исполнительном производстве» не устанавливала четкий срок передачи исполнительного документа судебному приставу-исполнителю. Еще с советских

времен продолжали сохраняться значительные имущественные иммунитеты должника. Судебным приставам-исполнителям не хватало полномочий для эффективного исполнения требований судебных актов и актов иных органов. К тому же закон содержал значительное количество отсылочных норм, поэтому большую роль в регулировании исполнительного производства продолжали играть иные федеральные законы и постановления правительства, а также процессуальные кодексы ГПК РФ и АПК РФ.

В итоге в 2003 г. фактическим исполнением было окончено только 45,4 % исполнительных документов, подлежащих исполнению, а процент взыскания сумм по исполнительным документам составил всего 10,3 % [10].

Реформирование органов принудительного исполнения продолжилось в 2004 г. в связи с административной реформой, затронувшей всю систему органов исполнительной власти. В ее рамках были разделены функции политического управления определенными сферами отношений, функции оказания услуг и функции контроля. Первые сосредоточились в руках министерств, вторые – в федеральных агентствах, третьи – в федеральных службах. В результате, согласно Указам Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 13 октября 2004 г. «Вопросы Федеральной службы судебных приставов», Департамент судебных приставов при Министерстве юстиции был преобразован в Федеральную службу, которая фактически перешла в подчинение Президента РФ.

Была установлена трехзвенная структура Федеральной службы судебных приставов РФ (далее – ФССП РФ): центральный аппарат во главе с главным судебным приставом РФ; управления в субъектах РФ, возглавляемые старшими судебными приставами; районные и межрайонные отделы во главе со старшими судебными приставами. ФССП РФ была наделена полномочиями по проведению дознания по ряду статей УК РФ (ст. 294, ст. 297, ч. 1 ст. 311, ст.ст. 312 и 315). В структуре ФССП РФ появились отделы дознания и административной практики.

Одновременно несколько трансформировался статус судебных приставов. Изменилось законодательство о государственной службе, и они стали государственными гражданскими служащими. То есть, правовое положение судебных приставов стало регламентироваться не только ФЗ «О судебных приставах», но и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. Между двумя законами существовал целый ряд расхождений, например, последний предусматривал в качестве обязательного требования для кандидата на должность судебного пристава-исполнителя наличие высшего специального (то есть юридического) образования.

Однако основных проблем организации и осуществления исполнительного производства реформа 2004 г. также не решила. Проблему с нагрузкой пытались решить введением дополнительных единиц судебных приставов-исполнителей. В 2005 г. их численность составляла 20 636 единиц, в 2006 – 22 371, в 2007 – 25 102. Но одновременно росло количество, находящихся в производстве, исполнительных производств (2005 г. – 20 743 857, 2006 г. – 29 747 511, 2007 г. – 34 785 576). Средняя нагрузка судебного пристава-исполнителя в 2005 г. составляла около 1 000 исполнительных производств в год, в 2006 г. – 1329, в 2007 г. – 1385, а в некоторых подразделениях ФССП РФ она превышала 2 000 исполнительных производств в год [10].

До 2007 г. в Закон об исполнительном производстве были внесены десять поправок, которые так и не смогли решить проблемы правового обеспечения исполнительного производства. Была отменена, уже упомянутая нами, ст. 89 ФЗ «Об исполнительном производстве»,

что повлияло на состояние материального обеспечения судебного пристава-исполнителя. Продолжалась текучесть кадров. В среде научного сообщества все большую силу стали набирать идеи введения в России института частных исполнителей по примеру Франции или Литвы [7]. Но такие идеи не нашли одобрения у законодателя.

В 2007 г. было начато очередное реформирование организации и осуществления исполнительного производства в России, которое продолжалось вплоть до 2009 г. 2 октября 2007 г. Президент РФ подписал новый ФЗ «Об исполнительном производстве». Причем речь не шла о модернизации Закона 1997 г., Федеральное Собрание РФ приняло действительно новый закон. Одновременно был принят целый ряд поправок в другие федеральные законы, в том числе – в ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ, ФЗ «О судебных приставах» и др.

Новый Закон об исполнительном производстве вступал в действие с 1 февраля 2008 г. и стал продуктом довольно кропотливой работы законодателя, ученых-юристов, практиков, работников ФССП РФ, представителей судейского сообщества. Был учтен как позитивный, так и негативный предыдущий опыт применения законодательства об исполнительном производстве.

По сравнению с Законом 1997 г., в ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г. подробнее прописаны процедуры возбуждения исполнительного производства, отказа в возбуждении исполнительного производства, его приостановления и окончания. Представлены новые, доработанные с учетом имеющегося опыта, положения об оценке и продаже арестованного имущества. Закон закрепил положения о первоочередном удовлетворении требований взыскателя. Расширен круг исполнительных действий, мер принудительного воздействия. Но все же, стоит отметить, что вновь принятый закон имеет целый ряд недостатков. Так и не была преодолена, сложившаяся еще с советских времен, тенденция к излишней опеке должника. Практически не предусматривалось альтернативных мер воздействия, например, в случае отсутствия у должника имущества, на которое можно обратить взыскание. Единственным шагом в этом направлении стало введение ограничений на выезд должника за пределы России. Как и в старом Законе «Об исполнительном производстве» 1997 г., здесь сохраняется большое количество отсылочных норм, в связи с чем существенное значение в регулировании процесса принудительного исполнения продолжали играть процессуальные кодексы и иные нормативные акты.

Изменилась организация деятельности ФССП РФ. Руководящие должностные лица ФССП РФ и ее управлений в регионах получили дополнительные полномочия по контролю над исполнительной деятельностью, а за старшими судебными приставами было официально закреплено право самостоятельно осуществлять исполнительное производство.

С 1 февраля 2008 г. судебные приставы-исполнители наделялись полномочиями осуществлять производство по делам об административных правонарушениях по ч. 1 и 3 ст. 17.14 и ст. 17.15 КоАП РФ. ФССП РФ было предоставлено право проводить дознание по ст. 157 и 177 УК РФ.

В 2009 г. после издания Указа Президента РФ от 21 апреля 2008 г. «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316», ФССП РФ был придан статус контрольно-надзорного органа. Это привело к расширению полномочий судебного пристава-исполнителя, в частности, в вопросах административной практики. Должностные лица ФССП РФ были наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7 КоАП РФ.

Реформа исполнительного производства 2007 – 2009 гг. стала серьезным шагом в совершенствовании всей

системы принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов в Российской Федерации. Были значительно расширены полномочия судебных приставов-исполнителей. Однако организационные проблемы, сопровождавшие систему органов принудительного исполнения на протяжении всей их современной истории, так остались не решенными.

Продолжала расти нагрузка судебных приставов-исполнителей. В 2009 г. численность судебных приставов-исполнителей составляла 24 972 единицы, в производстве подразделений ФССП РФ находилось 35 938 478 исполнительных производств. Нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя составляла более 1 400 исполнительных производств на человека. Оставались не решенными кадровые проблемы, текучесть кадров в среднем была 30 %. Работа судебных приставов-исполнителей оставалась низкооплачиваемой и малопrestижной. В итоге в 2009 г. фактическим исполнением было окончено только 50,8 % исполнительных производств [10].

Итак, за время развития современной российской государственности произошел целый ряд изменений в организации исполнения судебных актов и актов иных органов. Современную историю органов принудительного исполнения можно, таким образом, разбить на несколько последовательных этапов: первый этап – 1991–1997 гг., второй – 1997–2004 гг., третий – 2004–2009 гг. Однако все изменения, преследовавшие органы принудительного исполнения с 1991 по 2009 гг., не привели к значительному улучшению эффективности исполнительного производства в Российской Федерации, что оставляет открытым вопрос о дальнейшем реформировании систе-

мы принудительного исполнения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бурмаков Ю.И. Проблемы организации исполнительного производства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 148 с.
2. Валеев Д.Х. Процессуальное положение лиц, участвующих в исполнительном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1999. 167 с.
3. Воронов Е.Н. Организация принудительного исполнения судебных актов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 226 с.
4. Голубев В.М. Очерки по истории судебных приставов в России. М.: Щит-М, 2007. 168 с.
5. Исаенкова О.В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. 240 с.
6. Клепикова М.А. Проблемы правового положения органов принудительного исполнения в исполнительном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 195 с.
7. Улетова Г.Д. Перспективы института частных судебных приставов-исполнителей в России // ЭЖ-Юрист. 2006. № 27. С. 21–25.
8. Федоров П.Ю. Организационно-правовые основы деятельности службы судебных приставов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 173 с.
9. Ярков В.В. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и Федеральному закону «О судебных приставах». М.: Юрист, 1999. 384 с.
10. Официальный сайт Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации. URL: fssprus.ru/deals/.

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF ENFORCEMENT BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (1991–2009)

© 2015

S.V. Yuvchenko, postgraduate student of labor law, civil and arbitration process
Southwest State University, Kursk (Russia)

Annotation: The reforms of the state apparatus of the Russian Federation is largely affected by the enforcement authorities, but was no significant improvement in the efficiency of the enforcement proceedings. There is a need to study the history of the development of these organs in modern Russia.

Keywords: the enforcement authorities, enforcement proceedings, history, reform.