

УДК 340

**Кучменок А. А.**

Магистрант

Поволжский институт ВГУЮ (РПА Минюста России)

alina.kkkk.alina@yandex.ru

**Палагин Д. Н.**

к.юрид.н., доцент

Поволжский институт ВГУЮ (РПА Минюста России)

**Информация от автора:** в данной работе апробируется результат моего диссертационного исследования

## **ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ-ИСПОЛНИТЕЛЯМИ**

***Аннотация:** Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями отличается особой значимостью, поскольку большинство нарушений законодательства, составляющих основу деятельности судебным приставам, допускаются судебными приставами-исполнителями. Определение полномочий прокурора по надзору за исполнением законов указанными должностными лицами вызывает трудности ввиду разрозненности норм данного вида прокурорского надзора. В этой связи автором проведен комплексный анализ законодательства.*

***Ключевые слова:** прокурорский надзор за деятельностью судебных приставов, полномочия прокурора, акты прокурорского реагирования, Закон о прокуратуре, судебные приставы.*

**Kuchmenok A. A..**

Volga Institute of the VSU (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

alina.kkkk.alina@yandex.ru

**Palagin D. N.**

Volga Institute of the VSU (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

## **POWERS OF THE PROSECUTOR TO SUPERVISE THE ENFORCEMENT OF LAWS BY BAILIFFS**

***Abstract.** The prosecutor's supervision of the enforcement of laws by bailiffs is particularly significant, since most violations of the law that form the basis of the bailiffs' activities are allowed by bailiffs. Determining the powers of the prosecutor to supervise the execution of laws by these officials causes difficulties due to the disparity of the norms of this type of prosecutorial supervision. In this regard, the author conducted a comprehensive analysis of the legislation.*

***Keywords:** prosecutor's supervision over the activities of bailiffs, powers of the prosecutor, acts of prosecutorial response, the Law on the Prosecutor's Office, bailiffs.*

Полномочия в сфере реализации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями фактически распределяются между работниками прокуратуры согласно соответствующим функциям органов прокуратуры. Несмотря на широту исследуемой надзорной деятельности, внедрение нового вида прокурорского надзора не повлекло увеличения штатной численности работников прокуратуры. Указанное определило увеличение нагрузки на прокурорских работников, которая все более возрастает по мере возрастания количества исполнительных производств.

В настоящее время согласно Указанию Генпрокуратуры России от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» [7] заместители Генпрокурора России, начальники главных управлений и управлений Генпрокуратуры России, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуроры, прокуроры городов, районов, другие территориальные, специализированные прокуроры, прокурор комплекса «Байконур» обязаны предпринимать необходимые и достаточные меры для: обеспечения системного и своевременного прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами посредством организации упреждающей надзорной деятельности за счет анализа доступных источников информации о нарушениях законодательства и прав физических и юридических лиц, государства и общества; требования в отношении судебных приставов неукоснительно соблюдать нормы действующего законодательства с применением исчерпывающих средств прокурорского реагирования в

целях восстановления нарушенных прав; достижения фактического исполнения судебных актов, которые приняты по результатам рассмотрения исков, заявлений, административных исковых заявлений прокуроров.

В качестве основы организации деятельности по надзору за исполнением законов выступает планирование работы, получение, сбор и переработка информации. Совокупность полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов может быть разделена на две обширные группы, основание для выделения групп – содержание и цели конкретных полномочий.

Полномочия первой группы направлены на выявление нарушений отечественного законодательства с обозначением причин и условий, послуживших поводом к совершению правонарушения, и установлением лица, совершившего правонарушение [1, с. 35]. Автор полагает необходимым наиболее подробно рассмотреть полномочие прокурора, реализуемое в ходе надзора за деятельностью судебных приставов, – проведение прокурорских проверок.

Правовой основой проведения прокурором проверок является норма ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закона о прокуратуре): «Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки» [10].

С.Л. Алексеев и Н.Р. Вотчель обозначают проверки надзорных органов за исполнением национального законодательства как важнейшее средство и способ,

способствующие обнаружению и пресечению действующих правонарушений [1, с. 43].

Полномочия прокуроров определяются территориальным расположением судов и отделов ФССП России, к компетенции которых относится исполнение судебных актов. Несмотря на то, что полномочия прокуроров в рамках реализации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами не имеют принципиальных отличий от общего прокурорского надзора. Ввиду указанного полномочия прокуроров в исследуемой сфере считаются общенадзорными, объединяющими полномочия, которые направлены на выявление, пресечение и устранение нарушений законов и принятие мер по отмене принятых судебными приставами-исполнителями незаконных правовых актов.

Прокурорские проверки деятельности судебных приставов проводятся при наличии достаточных данных о факте совершения правонарушения. Основание проведения надзорной проверки в подразделении судебных приставов – поступившая в органы прокуратуры информация о совершении соответствующими должностными лицами нарушений российского законодательства, которая содержится в устных и письменных обращениях физических, в том числе должностных лиц, обращениях организаций, средствах массовой информации, иного рода источниках.

По мнению В.П. Рябцева «Суть прокурорского надзора за исполнением законов приставами, главным образом, заключается в своевременной реакции на действие правонарушителя, а так же в обеспечении соблюдения сроков совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения,

соблюдение минимума неприкосновенного имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи, соблюдении соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения» [5, с. 244].

Тем самым, первоначальные действия прокурора по поступившим обращениям сводятся к ознакомлению с соответствующими материалами с последующим наиболее детальным изучением. Анализ материалов предполагает: обращение к правовым основам, регламентирующим деятельность судебных приставов; проведение сравнительного исследования статистических показателей в исследуемой сфере; акцентирование внимания на устранении ранее выявленных недостатков в деятельности ФССП России.

В связи с возложенными на органы прокуратуры надзорными функциями прокуроры, реализуя надзор за деятельностью судебных приставов, вправе осуществлять проверку неоконченных исполнительных производств при условии исключения изъятия таковых из соответствующих подразделений ФССП России.

Кроме того, проведение проверки предполагает право прокурора на ознакомление с регистрационными журналами учета входящей и исходящей корреспонденции, исполнительных производств, материалов по взысканию сумм временных пособий на несовершеннолетних детей, которые были выплачены в период розыска их родителей, штрафов, налагаемых приставом исполнителем в стадии исполнения судебных решений и др.

Согласно Указанию Генпрокуратуры России от 19 сентября 2022 г. № 521/7

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» реализация надзора исследуемого вида предполагает необходимость уделять внимание тому, чтобы:

1. права и законные интересы взыскателей и должников соблюдались повсеместно и неукоснительно;
2. совершение исполнительных действий основывалось на соблюдении законодательства, что, главным образом, затрагивает исполнительные производства, обладающие особой социальной значимостью, и (или) производства, участники которых являются представителями социально уязвимых категорий граждан. Социально значимые исполнительные производства связаны с взысканием заработной платы, задолженности по алиментам, пенсий, социальных выплат и пособий, обеспечением жильем, лекарственными препаратами и техническими средствами реабилитации, возмещением причиненного здоровью вреда. Социально уязвимыми категориями граждан при этом следует считать ветеранов, инвалидов, несовершеннолетних и многодетные лиц, также малоимущих семей и т.д.);
3. жалобы, поступившие на действия судебных приставов, были рассмотрены качественно и всесторонне, что наиболее важно в связи с обращениями социально уязвимых категорий населения;
4. деятельность ФССП России при исполнении судебных постановлений по искам прокуроров должна являться эффективной;

5. реализация исполнительных документов о возмещении причиненного государству ущерба осуществлялась при условии соблюдения отечественного законодательства. Отдельно отмечена важность соблюдения законодательства в рамках исполнения документов о возмещении ущерба, который причинен преступлениями и т.п.;
6. исполнение судебных актов о взыскании штрафа, который назначен в качестве наказания за совершение преступления, и судебного штрафа, который назначен в качестве меры уголовно-правового характера, осуществлялось при условии соблюдения законности; судебные приставы своевременно обращались в суд с представителями о замене штрафа другим видом наказания либо об отмене меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа и о решении вопроса о привлечении лица к уголовной ответственности;
7. приставы надлежащим образом выполняли функции по контролю (надзору) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, которые включены в государственный реестр, а также выполняли функции по возврату просроченной задолженности юридических лиц.

Основой для реализации прокуратурой надзора за исполнением законов судебными приставами является следование отдельным направлениям деятельности. Таковые связаны с взысканием алиментов на содержание детей, исполнением решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, которые

остались без попечения родителей, взысканием налогов и сборов, кредитной задолженности, задолженностей за жилищно-коммунальные услуги и исполнении решений судов по искам и заявлениям со стороны прокуратуры.

При этом в качестве особенно приоритетного направления деятельности судебных приставов выступает взыскание штрафов за совершение административных правонарушений, которые предусмотрены ст. 12.8 («Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»), 19.28 («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ) («Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего», а также других штрафов, налагаемых судами за совершение коррупционных преступлений).

Полномочия прокурора, реализуемые в ходе проверочных мероприятий в отношении деятельности судебных приставов-исполнителей, предполагают: беспрепятственное проникновение сотрудников органов прокуратуры на основании предъявленного служебного удостоверения на территории и в помещения ФССП России, предоставление доступа к документам и материалам указанного органа и должностных лиц такового, проверку исполнения законодательства сотрудниками ФССП России на основании обращения, поступившего в связи с нарушением законодательства; возможность требования от должностных лиц

ФССП России необходимой документации, статистических и других сведений в сроки и порядке, установленные Законом о прокуратуре, предоставления специалистов проверяемой организации, способных дать ответы на возникшие в связи с проведением проверки вопросы, а также возможность проведения мероприятий проверочного, контрольного (надзорного) характера по факту поступивших в органы прокуратуры материалов и обращений, проведения ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; право вызова должностных лиц и граждан в целях дачи объяснений по поводу нарушений законов.

В соответствие с п. 2, 3 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор и его заместитель обладают полномочиями по: возбуждению производства об административном правонарушении; требованию о привлечении лиц, которые нарушили закон; предостережению о недопустимости нарушения закона.

Установление факта нарушения судебными приставами-исполнителями российского законодательства позволяет прокурору или его заместителю освободить на основании собственного постановления лиц, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию на основании решений несудебных органов, опротестовать противоречащие закону правовые акты, обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд с требованием признать соответствующие акты недействительными, внести представление об устранении нарушений законодательства.

Проанализированное положение Закона позволяет выделить полномочие прокурора по возбуждению дела об административном правонарушении, ответ-

ственность за совершение которого предусмотрена ст. 17.7 КоАП РФ («Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении»).

Любые выявленные прокурором нарушения закона являются основанием для внесения актов прокурорского реагирования. Действующий п. 2.8 Указания Генпрокуратуры России от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» определяет важность качественной подготовки прокурорами и их заместителями актов прокурорского реагирования, организации контрольной деятельности за их рассмотрением, полнотой и эффективностью принятых мер, фактическим устранением нарушений законодательства и восстановлением нарушенных прав. в целях реализации исследуемого полномочия прокуроры могут вносить представления об устранении нарушений законов в адрес главных судебных приставов по региону с постановкой вопроса о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Согласно ст. 17.7 КоАП РФ судебные приставы-исполнители могут быть привлечены к административной ответственности за умышленно невыполнение требований прокурора, которые вытекают из полномочий последнего. Совершение данное правонарушения «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от пятидесяти ты-

сяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток».

Субъектом рассматриваемого правонарушения является должностное лицо, к которому обращено данное требование, в нашем случае это судебный пристав-исполнитель. С субъективной стороны невыполнение требований прокурора может быть совершено только умышленно в силу прямого указания КоАП РФ. При этом объектом административного правонарушения, которое предусмотрено ст. 17.7 КоАП РФ, выступают общественные отношения, возникающие в связи с применением прокурором своих полномочий. Объективная сторона зачастую выражается в бездействии, а именно не исполнении законных требований прокурора, который осуществляет производство по делу об административном правонарушении.

Автором предлагается рассмотреть полномочия прокуроров по вынесению актов прокурорского реагирования на примере практики Ярцевской межрайонной прокуратуры (Смоленская область). Основными актами прокурорского реагирования по факту нарушений законодательства судебными приставами в указанном подразделении органов прокуратуры являются постановление и представление.

Предлагается наиболее детально рассмотреть практику вынесения прокурорами представлений в адрес должностных лиц ФССП России:

1. Представление вынесено в отношении начальника отделения – старшего судебного пристава отдела судебных приставов по Ярцевскому и Духовщинскому районам УФССП России по Смоленской области. Основанием

для внесения представления послужило выявление прокурором нарушений требований российского законодательства, которым определяется порядок внесения информации в регистрационно-учетные документы.

Правовая основа единой государственной политики в сфере официального статистического учета объединяет положения таких нормативно-правовых актов, как: Конституция Российской Федерации [3] (ст. 71), Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» [12].

В силу ст. 51 Закона о прокуратуре на Генпрокуратуру России возложены функции государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности и сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре, а также проведения федерального статистического наблюдения на основе первичных статистических данных, которые предоставляются федеральными и региональными органами государственной власти. Указанное определяет важность контроля со стороны прокуратуры за исполнением судебными приставами-исполнителями межведомственного приказа от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» [4].

Прокурорская проверка, проведенная межрайонной прокуратурой в отношении отделения судебных приставов по Ярцевскому и Духовщинскому районам УФССП России по Смоленской области, позволила установить, что должностные лица указанного отделения допустили ряд нарушений в процессе заполнения журнала преступлений: 1) столбцы, не подлежащие заполнению, заполнены;

2) в отдельном столбце отсутствует указание на период неуплаты алиментов и суммы задолженности по алиментам; 3) отсутствует указание на дату совершения преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 157 Уголовного кодекса Российской Федерации [6], дату возбуждения уголовного дела и т.д.

Результатом вынесения представления послужили требования о: безотлагательном рассмотрении представления; принятии мер к последующему пресечению нарушений в процессе ведения регистрационно-учетной дисциплины; разрешении вопроса о привлечении ответственных за ведение регистрационно-учетных документов должностных лиц к дисциплинарной ответственности и др.

1. Представление вынесено в отношении руководителя УФССП России по Смоленской области – главного судебного пристава Смоленской области. Основанием для внесения представления послужило выявление прокурором нарушений требований отечественного законодательства об исполнительном производстве и о судебных приставах.

Правовая основа рассматриваемого правоприменительного акта объединяет положения таких нормативно-правовых актов, как: Конституция Российской Федерации, Закон об исполнительном производстве, Закон об органах принудительного исполнения.

В силу абз. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» [11] (далее – Закон об органах принудительного исполнения) судебный пристав-исполнитель, реализуя функции принудительного исполнения актов судов и других органов, должен принимать меры, направленные на своевременное, полное и правильное

исполнение исполнительных документов, рассматривать заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносить постановления о возбуждении исполнительного производства или об отказе в возбуждении такового с разъяснением сроков и порядка обжалования соответствующих постановлений. При этом п. 11 ст. 30 Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (с изм. и доп.) «Об исполнительном производстве» [9] (далее – Закона об исполнительном производстве) предусматривает обязательность установления судебным приставом-исполнителем по впервые поступившему исполнительному документу срока на добровольное исполнение должником требований исполнительного документа, истечение которого определяет обязательность взыскания с должника исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий.

Прокурорская проверка, проведенная межрайонной прокуратурой в отношении судебного пристава-исполнителя, позволила установить факт нарушения последним соответствующих требований законодательства. В частности, по истечении срока для добровольного исполнения требований исполнительного документа судебный пристав-исполнитель не вынес постановление о взыскании исполнительского сбора.

Результатом вынесения представления послужили требования о: безотлагательном рассмотрении представления; принятии мер к последующему пресечению нарушений законодательства об исполнительном производстве, причин и условий, которые способствуют совершению таковых; разрешении вопроса о привлечении должностных лиц, допустивших соответствующие нарушения, к

дисциплинарной ответственности и др.

1. Представление вынесено в отношении руководителя УФССП России по Смоленской области – главного судебного пристава Смоленской области. Основанием для внесения представления послужило выявление прокурором нарушений требований отечественного законодательства об исполнительном производстве и о судебных приставах.

В частности, были нарушены положения ч. 1 ст. 64 Закона об исполнительном производстве, предусматривающей полномочия судебного пристава-исполнителя в рамках возбужденного исполнительного производства. Фактически судебный пристав-исполнитель не совершил исполнительных действий по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, при этом выход на место проживания должников не осуществлялся, извещение о вызове на прием к судебному приставу-исполнителю должнику не направлялось. Указанные обстоятельства свидетельствуют о формальном подходе к выполнению судебным приставом-исполнителем должностных обязанностей.

Результатом вынесения представления послужили требования, аналогичные исследованным в рамках предыдущего примера из практики

Таким образом, основным полномочием органов прокуратуры в рамках реализации надзора за деятельностью судебных приставов-исполнителей является прокурорская проверка по обращениям физических и юридических лиц, по результатам проведения которой прокурор реагирует на нарушения действующего законодательства. В этой связи прокурором выносятся акты прокурорского реагирования, как правило, постановления о возбуждении дела об административ-

ном правонарушении и предостережения о недопустимости нарушения законодательства (подтверждается материалами правоприменительной прокурорской практики).

### Список использованных источников и литературы

1. Алексеев С.Л., Вотчель Н.Р. Прокурорский надзор: Учебное пособие / Под редакцией доктора юридических наук, профессора Ф. Н. Багаутдинова. Казань, 2014. С. 35.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета. 2001. № 256.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 1993. 25 дек.
4. Приказ Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 (с изм. и доп.) «О едином учете преступлений» // Российская газета. 2006. № 1.
5. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М., 2006. С. 244.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».
8. Федеральный закон от 01 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2019. № 223.
9. Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (с изм. и доп.) «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. № 223.
10. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.
11. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 149.

12. Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ (с изм. и доп.) «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 273.

© Кучменок А. А., 2023