УДК 343.163

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-56-62

В.Т. Азизова, М.М. Гамидова

**Проблемы регулирования и осуществления прокурорского надзора
за исполнением законов судебными приставами**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; vik_aziz@mail.ru, medjimar@mail.ru*

Целью статьи является анализ основных проблем регулирования и осуществления такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов судебными приставами. В статье на основе статистических данных актуализируется унификация законодательного регулирования данного вида деятельности прокуроров. При проведении исследования были рассмотрены основные подходы к закреплению предмета, полномочий и средств прокурорского реагирования в данной отрасли.

К наиболее важным результатам относятся тезисы о том, что: 1) анализ деятельности Федеральной службы судебных приставов, с одной стороны, свидетельствует о повышении качественного уровня исполнения, с другой – снижает ее эффективность; 2) суть работы прокуроров в данной отрасли состоит в правозащитной деятельности в отношении прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

В качестве дискуссии заявляется положение, согласно которому, несмотря на достаточную простоту определения предмета данной отрасли надзора, представляется спорным сам факт выделения прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в отдельную отрасль, причем неоднозначность подхода в данном вопросе обозначена законодательно.

Ключевые слова: *прокурорский надзор, судебные приставы, законодательные коллизии, предмет надзора, полномочия прокурора, средства прокурорского реагирования.*

В современной Российской Федерации уровень исполнительных производств Федеральной службы судебных приставов перманентно повышается, что объясняется увеличением решений по гражданским и иным делам, требующим принудительного исполнения. Однако при формальном росте исполнительных производств качественное состояние исполнения решений судов и иных органов государственной власти ухудшается.

По итогам 1 полугодия 2018 года в сравнении с аналогичным периодом 2017 года более чем на 1 млн увеличилось количество судебных актов, актов других органов и должностных лиц, требования которых исполнены в полном объеме либо частично. Фактическим исполнением окончено 15,2 млн исполнительных производств. Взыскано 321,4 млрд руб. (на 13,7 млрд руб. больше). Консолидированный бюджет Российской Федерации пополнен на 112,4 млрд руб.

Общее количество исполнительных производств, находившихся на исполнении в первом полугодии 2018 года, составило более 82 млн на сумму более 10 трлн руб., количество оконченных и прекращенных исполнительных производств в данном периоде – более 46 млн, из них с нарушением процессуального срока – более 27 млн, оконченных фактическим исполнением – около 27 млн производств. Остаток исполнительных

производств составил около 36 млн на сумму более 6 трлн руб. Взыскания по исполнительным документам составили 408 млрд руб., что составляет около 7 % от всех сумм, подлежащих удержанию. Средства неудержанные в связи с возвращением исполнительных документов без исполнения составляют 1,5 трлн руб. [1, разделы 1–2].

Анализ данной отчетной информации о деятельности Федеральной службы судебных приставов свидетельствует о повышении качественного уровня исполнения, но иные статистические показатели (количество производств с нарушением процессуальных сроков, с истечением срока давности исполнения и др.) указывают на длительное исполнение, волокиту со стороны должностных лиц.

По мнению Н.М. Гончаровой, эти статистические данные указывают на неэффективность защиты прав физических и юридических лиц в суде и соответственно недостаточность исполнения решений судов и органов власти подразделениями Федеральной службы судебных приставов. На снижение качества исполнения судебных решений влияет множество факторов: отсутствие должного контроля на всех уровнях организации службы судебных приставов; нехватка квалифицированных и хорошо подготовленных специалистов; недостаточность численного состава, что приводит к высокой нагрузке на приставов; малая эффективность мер принудительного исполнения [7, с. 347]. В данных условиях важная роль по отношению к Федеральной службе судебных приставов отводится контрольным и надзорным органам, среди которых особое место занимают прокуратура и ее деятельность в рамках надзора за исполнением законов судебными приставами.

Нормативно-правовой базой данной функции прокуратуры являются федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О судебных приставах», указание Генерального прокурора от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» и иные нормативные акты.

Надзор за исполнением законов судебными приставами является самой молодой отраслью прокурорского надзора, тем не менее суть работы прокуроров в данной отрасли – правозащитная деятельность в отношении прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обратившихся за защитой своих прав в судебном порядке в рамках преимущественно гражданского судопроизводства.

Анализ любой отрасли прокурорского надзора включает исследование предмета конкретной отрасли прокурорского надзора, полномочий прокурора и средств прокурорского реагирования в случае выявления нарушений закона. Данная формула закреплена законодательно в соответствующем разделе закона «О прокуратуре», однако применительно рассматриваемой отрасли надзора законодатель избегает нормативной проработки прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в силу того, что сама отрасль появляется значительно позже создания закона.

Анализируя предмет данной отрасли надзора, необходимо исходить из наличия двух видов судебных приставов со свойственными им специфическими полномочиями, однако общим в предмете можно определить законность действий приставов и соответствие законодательству выносимых ими актов применения права. С учетом видов приставов предмет надзора может быть конкретизирован по отношению к приставам-исполнителям и к приставам по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Несмотря на достаточную простоту определения предмета данной отрасли надзора, представляется спорным сам факт выделения прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в отдельную отрасль, причем неоднозначность подхода в данном вопросе обозначена законодательно.

Раздел III Закона о прокуратуре включает четыре главы, закрепляющие соответственно четыре отрасли прокурорского надзора, а именно: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера; надзор за администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. В структуре Раздела III не предусмотрена глава, регламентирующая деятельность прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами, тем не менее данная отрасль определяется законодателем в части 2 статьи 1 указанного закона (данный абзац введен Федеральным законом от 10.02.1999 № 31-ФЗ).

Данная законодательная коллизия требует разрешения, и, на наш взгляд, для этого можно определить два пути.

Первый путь связан с разработкой и включением в Закон о прокуратуре главы 5 Раздела III, который будет посвящен регулированию деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов судебными приставами. В главу 5 Раздела III необходимо включить положения, касающиеся предметов данной отрасли надзора, полномочий прокурора и средств прокурорского реагирования на нарушение закона судебными приставами. Особенностью полномочий прокурора в этом случае будет необходимость их разграничения в зависимости от видов судебных приставов, поскольку объем полномочий и процессуальная самостоятельность у приставов-исполнителей и приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов различны.

Второй путь, как представляется, более рационален и отвечает внутреннему содержанию рассматриваемого закона, поскольку предлагается исключить надзор за исполнением законов судебными приставами из самостоятельных отраслей надзора и отнести функции данной отрасли к общему надзору. Основанием для подобного пересмотра положений закона о прокуратуре является формулировка общего надзора, под которым законодатель понимает «надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти...», а Федеральная служба судебных приставов, согласно Положению, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим «функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности». Иными словами, исходя из формулировок Закона о прокуратуре и Положения о ФССП, определенная логика в отнесении данной отрасли надзора к надзору за исполнением законов присутствует.

Относительно практики реализации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами также можно отметить ряд проблем, требующих решения.

Так, Н.В. Трошина отмечает недостаточность применения специальных мер в деятельности судебных приставов-исполнителей [11, с. 142]. Анализ рассматриваемой деятельности и результаты прокурорских проверок указывают на невысокий уровень исполнительской дисциплины сотрудников ФССП, заключающийся в упущениях учетной деятельности, низком уровне профессионализма, неисполнении служебных обязанностей.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами прокуроры руководствуются преимущественно указанием Генерального прокурора от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполне-

нием законов судебными приставами», в соответствии с которым объектами надзора являются:

- уважение чести и достоинства человека и гражданина;
- соблюдение законности принимаемых решений;
- своевременность совершения исполнительных действий и применение мер принудительного исполнения;
- неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения [4, с. 2].

Характеристика данной отрасли надзора будет неполной без характеристики средств прокурорского реагирования на нарушения законов судебными приставами. Такими актами реагирования являются представление и протест.

В случае выявления нарушений закона прокурор выносит представление об устранении выявленных нарушений. Обязательным элементом данного акта прокурорского реагирования является требование о привлечении виновных к ответственности.

Более значимым актом прокурорского реагирования является протест, поскольку он имеет более строгий процессуальный порядок, связанный с рассмотрением и реакцией поднадзорных органов в течение десяти дней со дня его получения. Прокуроры направляют протесты либо главному судебному приставу субъекта РФ, либо главному судебному приставу РФ. В исключительных случаях прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Однако, по мнению Г.Г. Непеина [10, с. 56], правомерность принятия такой меры реагирования представляется неоднозначной, так как указание на протест отсутствует в действующем законодательстве; более того, в качестве инициатора внесения протестов по поводу действий приставов-исполнителей прокурора не указывают, поскольку право на обжалование принадлежит взыскателю и должнику, а также третьим лицам, чьи интересы нарушены вынесенным приставом-исполнителем постановлением [8, с. 52].

Т.Г. Воеводина отмечает также такую проблему, как отсутствие в действующем законодательстве об исполнительном производстве положений, предоставляющих право главному судебному приставу субъекта Российской Федерации и старшему судебному приставу районного подразделения Службы судебных приставов отменять незаконные решения, постановления, действия судебного пристава-исполнителя в порядке подчиненности. Согласно действующему законодательству перечисленные лица не вправе осуществлять действия по отмене. Следовательно, принесение протеста прокурором будет нецелесообразным в силу исполнимости, что приводит к осуществлению прокурором такой меры реагирования, как обращение в суд [6, с. 26]. Данная законодательная коллизия значительно снижает применение такой меры прокурорского реагирования, как протест, являющийся наиболее значимым актом реагирования прокурора на нарушение закона.

В целях устранения указанных пробелов законодательства вышеназванные авторы предлагают внести изменения в гражданское процессуальное законодательство и законодательство об исполнительном производстве. Г.Г. Непеин предлагает дополнить законодательство об исполнительном производстве положением, в соответствии с которым прокурор будет наделен правом обжалования деяний и правоприменительных актов должностных лиц службы судебных приставов. Соответствующее положение гражданско-процессуального законодательства предлагается дополнить правом проку-

рора «оспаривать в судебном порядке и правоприменительные акты должностных лиц службы судебных приставов» [10, с. 57].

Одним из возможных путей установления исполнительской дисциплины может быть дифференцированная ответственность для должностных лиц, не выполняющих вышеперечисленные требования прокурора, в зависимости от причин неисполнения. Следствием введения данной меры могут быть резко возросшая ответственность приставов-исполнителей (что может привести к увольнениям со службы) и увеличение нагрузки на прокуроров.

Реализация прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами направлена на защиту прав и законных интересов человека и гражданина путем гарантирования восстановления нарушенных прав на основе решений судов и иных органов государственной власти. Деятельность прокуратуры в указанной сфере в условиях обеспечения единства законности будет способствовать повышению уровня доверия населения как к правоприменительным органам в лице Федеральной службы судебных приставов, так и к надзорной деятельности прокуратуры.

Литература

1. Ведомственная статистическая отчетность за 1 полугодие 2018 г. Форма № 1-1. Официальный сайт ФССП РФ. – URL: <http://fssprus.ru/statistics/>.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (с изм. и доп. от 03.07.2016) «О Прокуратуре Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.
3. Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (с изм. и доп. от 03.07.2016) «О судебных приставах» // «Собрание законодательства РФ». – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3590.
4. Указание Генерального прокурора от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». – URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-14273/>.
5. *Винокуров А.Ю., Гришин А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями. – М.: Академия ГП РФ, 2012. – С. 54.
6. *Воеводина Т.Г.* Прокурорский надзор за соблюдением законов судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам: учебное пособие. – СПб., 2004.
7. *Гончарова Н.М.* Отдельные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Научный альманах. – 2016. – № 8–1.
8. *Елгина Н.О., Кузьмина Д.К.* Актуальные проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов судебными приставами-исполнителями // Научный форум «Юриспруденция, история, социология, политология и философия»: сб. статей по материалам XX международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 49–55.
9. *Куленко О.И.* Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – гарантия обеспечения конституционного права граждан на судебную защиту // Вестник Челябинского государственного университета. – Челябинск. – 2008. – № 2. – С. 34–42.
10. *Нелеин Г.Г.* О некоторых проблемах осуществления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Криминалист. – 2017. – № 1 (20). – С. 53–59.

11. Трошина Н.В. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Вестник Международного юридического института. – 2018. – № 2.

References

1. Vedomstvennaya statisticheskaya otchetnost' za 1 polugodie 2018 g. Forma № 1–1. Oficial'nyj sajt FSSP RF. URL: <http://fssprus.ru/statistics/>
2. Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (s izm. i dop. ot 03.07.2016) «O prokure R Rossijskoj Federacii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF». 20.11.1995. № 47. st. 4472.
3. Federal'nyj zakon ot 21.07.1997 № 118-FZ (s izm. i dop. ot 03.07.2016) «O sudebnyh pristavah» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 28.07.1997, № 30, st. 3590.
4. Ukazanie General'nogo prokurora ot 12.05.2009 № 155/7 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami». URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-14273/>
5. Vinokurov A.YU., Grishin A.V. Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami. – M.: Akademiya GP RF, 2012. – С. 54.
6. Voevodina T.G. Prokurorskij nadzor za soblyudeniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami pri ispolnenii sudebnyh postanovlenij po grazhdanskim delam: Uchebnoe posobie. SPb. – 2004.
7. Goncharova N.M. Otdel'nye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami // Nauchnyj al'manah. – 2016. – № 8–1.
8. Elgina N.O., Kuz'mina D.K. Aktual'nye problemy osushchestvleniya prokurorskogo nadzora za soblyudeniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami // Nauchnyj forum: YUrisprudenciya, istoriya, sociologiya, politologiya i filosofiya: Sbornik statej po materialam XX mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. – 2018. – S. 49–55.
9. Kulenko O.I. Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami – garantiya obespecheniya konstitucionnogo prava grazhdan na sudebnuyu zashchitu // Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. CHelyabinsk. – 2008. – № 2. – S. 34–42.
10. Nepein G.G. O nekotoryh problemah osushchestvleniya prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami // Kriminalist. – 2017. – № 1 (20). – S. 53–59;
11. Troshina N.V. Zashchita prokurorom prav i svobod cheloveka i grazhdanina pri osushchestvlenii nadzora za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami-ispolnitelyami // Vestnik Mezhdunarodnogo yuridicheskogo instituta. – 2018. – № 2.

Поступила в редакцию 21 января 2019 г.

UDC 343.163

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-56-62

**Problems of regulation and implementation of prosecutor's supervision
over the execution of laws by bailiffs**

V.T. Azizova, M.M. Gamidova

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
vik_aziz@mail.ru, medjimar@mail.ru*

The purpose of article is the analysis of the main problems of regulation and implementation of prosecutor's supervision of performance of laws by court ushers. The article updates the unification of legislative regulation of this type of activity of prosecutors on the basis of statistical data. While carrying out a research the main approaches to fixing of a subject, powers and means of public prosecutor's reaction in this industry were considered.

Theses that belong to the most important results are the following: 1) the analysis of activity of Federal Bailiff Service on the one hand confirms the increase in qualitative level of execution, on the other hand reduces its efficiency; 2) the essence of work of prosecutors in this sphere is to advocate for the rights and legitimate interests of citizens and legal entities.

The debatable moment of the article is the situation according to which the fact of allocation of public prosecutor's supervision of performance of laws by court ushers in the separate industry is represented disputable and ambiguity of approach in the matter is designated legislatively.

Keywords: public prosecutor's supervision, court ushers, legislative collisions, subject supervision, powers of the prosecutor, means of public prosecutor's reaction.

Received 21 January, 2019