

# ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

**Беляков П. А.**

*Беляков Павел Анатольевич / Belyakov Pavel Anatolyevich - соискатель,  
кафедра основ прокурорской деятельности,  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва*

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы деятельности российской прокуратуры, связанной с защитой прокурором права граждан на обращение в рамках реализации надзорных полномочий в органах федеральной службы судебных приставов. Анализируется правовая основа деятельности прокурора, определяются пределы прокурорского надзора, приводится практика прокурорского надзора и даны рекомендации по работе с обращениями граждан в данной сфере. Вносятся предложения по совершенствованию прокурорской деятельности и действующего федерального законодательства.

**Ключевые слова:** деятельность прокурора, право граждан на обращение; защита прокурором права, служба судебных приставов.

Осуществление надзора за исполнением законов судебными приставами – одна из функций современной российской прокуратуры.

Она закреплена в статье 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Далее - Закон о прокуратуре): В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов судебными приставами [1].

Других норм, посвященных полномочиям прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами, в Законе о прокуратуре не содержится. Мы разделяем мнение Кожевникова О. А. [2] об отсутствии необходимости детальной регламентации надзора за исполнением законов судебными приставами, которые входят в единый предмет прокурорского надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, в том числе Министерства юстиции Российской Федерации, куда входит Федеральная служба судебных приставов.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов при выполнении судебными приставами своих функций в соответствии с Законом о прокуратуре, также регламентируются пунктом 4 статьи 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (далее - Закон о судебных приставах) [3].

Между тем, деятельность судебных приставов по различным направлениям деятельности регулируется разными отраслевыми нормами, что определяет различные полномочия прокурора при осуществлении надзора. Так, деятельность дознавателей регулируется Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации [4], судебных приставов-исполнителей в исполнительном производстве – Законом о судебных приставах и Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве) [5], Гражданско-процессуальным кодексом Российской Федерации [6], Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации [7], Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации [8], деятельность судебных приставов как государственных гражданских служащих – Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [9] и другим федеральным законодательством.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации наблюдается рост числа поступивших за 6 месяцев 2016 года обращений на действия судебных приставов по вопросам органов дознания с 814 до 899, удовлетворенных обращений с 95 до 119. В рамках своих полномочий прокурорами выявлено 1534 нарушения законов, внесено 1287 актов прокурорского реагирования [10].

Генеральный прокурор России требует от подчиненных прокуроров не допускать направления в службу судебных приставов жалобы, подлежащие рассмотрению в порядке ст.124 УПК РФ. По результатам рассмотрения каждой жалобы выносить постановление о ее полном или частичном удовлетворении либо об отказе в ее удовлетворении. Обеспечить надлежащий прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением дознавателями службы судебных приставов требований уголовно-процессуального законодательства. Во всех случаях выявления нарушений добиваться восстановления законности и решать вопрос об ответственности виновных лиц. В своей деятельности руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» [11].

Служба судебных приставов выполняет специфические задачи по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которые реализуются в рамках последней стадии судопроизводства. Именно эти особенности устанавливают более четкие пределы прокурорского надзора. Поэтому участие прокурора в стадии исполнения судебных постановлений по гражданским делам регулируется с учетом законодательства о гражданском судопроизводстве.

Ввиду особенностей отношений, возникающих на стадии исполнительного производства, как составляющей судебного разбирательства, законом предусмотрен особый механизм контроля за деятельностью судебных приставов при принудительном исполнении ими судебных актов.

В соответствии с частью 1 статьи 121 Федерального закона об исполнительном производстве постановления судебного пристава-исполнителя и других должностных лиц службы судебных приставов, их действия (бездействие) по исполнению исполнительного документа могут быть обжалованы сторонами исполнительного производства, иными лицами, чьи права и интересы нарушены такими действиями (бездействием), в порядке подчиненности и оспорены в суде.

Порядок обжалования постановления должностного лица службы судебных приставов, его действия (бездействия) в порядке подчиненности установлен главой 18 Закона об исполнительном производстве, а порядок их оспаривания в суде - указанной главой и процессуальным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с положениями раздела VII Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и главы 17 Закона об исполнительном производстве полномочиями по контролю за соблюдением закона на стадии исполнения судебных решений наделен суд.

При этом, исходя из положений статей 441, 442 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 121 Закона об исполнительном производстве, вопросы, связанные с оценкой законности постановлений, действий (бездействия) судебных приставов в рамках исполнительного производства, решаются судом по инициативе (жалобам) сторон и иных лиц, чьи права и интересы нарушены такими действиями (бездействием).

После введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов рассматриваются в порядке, предусмотренном главой 22 этого Кодекса.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов при осуществлении судом правосудия по гражданским делам процессуальным законодательством не предусматриваются, и не распространяются на стадию исполнения судебных постановлений по гражданским делам.

Прокурор вправе оспорить постановление, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов России в судебном порядке в случаях, предусмотренных законом (часть 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, часть 1 статьи 52 и часть 2 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Правовая позиция о полномочиях прокурора выражена в пункте 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» [12] и судебной практикой.

С учетом современных тенденций развития действующего законодательства мы предлагаем закрепить право прокурора обжаловать действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя в Законе об исполнительном производстве, ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ. Схожее мнение высказали Скуратовская М. М. [13] и другие ученые-процессуалисты.

При осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами осуществляющим её прокурорам следует учитывать то обстоятельство, что практика прокурорского надзора, многочисленные обращения граждан свидетельствуют о распространенности допускаемых ими нарушениях законов.

В связи с этим при организации и проведении прокурорами проверок управлений ФССП России по субъектам Российской Федерации, районных, межрайонных, городских отделов судебных приставов, специализированных отделов судебных приставов по особым исполнительным производствам, специализированных отделов судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов следует особое внимание обращать на исполнение судебными приставами законодательства о порядке рассмотрения обращений в соответствии с требованиями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

При этом проверке, прежде всего, подлежат вопросы: соблюдение сроков рассмотрения обращений; полноты принятых по обращениям заявителей мер; обоснованности принятия мер по приостановлению исполнительных производств при рассмотрении жалоб в порядке подчиненности; необоснованного отказа в рассмотрении жалоб, неправомерной замены процедуры рассмотрения жалоб в порядке подчиненности на общий порядок их рассмотрения; волокиты при рассмотрении обращений, повлекшей

причинение существенного вреда интересам граждан, а при выявлении фактов нарушения порядка рассмотрения обращений граждан прокуроры обязаны незамедлительно принимать мер по привлечению виновных лиц к административной ответственности [14].

Прокурорская практика свидетельствует о ежегодном увеличении поступивших обращений граждан по вопросам соблюдения законов об исполнительном производстве и росте удовлетворенных обращений. Так, за 6 месяцев 2016 года в органы прокуратуры России поступило 44 216 (АППГ-40 453) обращений граждан, из которых 11 367 (АППГ-10 117) было удовлетворено [10].

Осуществляя прокурорский надзор, в частности при проверке жалоб на неправомерные действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, прокуроры должны изучать неоконченные исполнительные производства в подразделениях службы судебных приставов по месту их нахождения. При этом следует исключить факты их изъятия и истребования в прокуратуру.

При рассмотрении обращений о нарушениях законодательства об исполнительном производстве тщательно проверять все доводы заявителей, а также использование главными и старшими судебными приставами полномочий по отмене незаконных постановлений подчиненных приставов. В тех случаях, когда главными и старшими судебными приставами не проверялась законность обжалуемых решений и действий (бездействия) подчиненных судебных приставов-исполнителей, прокуроры должны направлять в их адрес жалобы граждан, поступившие в органы прокуратуры, контролируя результаты рассмотрения.

В целях восстановления нарушенных прав граждан применять исчерпывающие меры прокурорского реагирования как к судебным приставам-исполнителям, так и к лицам, не исполняющим их законные требования, препятствующим реализации судебных решений [11].

Распространённость нарушений федерального законодательства в деятельности судебных приставов и широкий спектр принимаемых прокурорами мер реагирования подтверждается прокурорской практикой. Только за 6 месяцев 2016 г. прокурорами выявлено 105 353 (АППГ-124 015) нарушений законов, в целях устранения которых внесено 40 052 (АППГ-40 633) протеста, направлено в суды 1 206 (АППГ-3 859) исковых заявлений, внесено 5 153 (АППГ-5 076) представления об устранении нарушений федерального законодательства, объявлено 418 (АППГ-635) предостережений о недопустимости нарушения законов, по материалам прокурорских проверок возбуждено 74 (АППГ-101) уголовных дела [15]. Мы разделяем мнение Винокурова А. Ю. [16] и полагаем нецелесообразным выводить какие-либо тенденции в динамике, ограничившись лишь приведенной статистической информацией.

Полагаем, что для совершенствования практики деятельности прокуроров по защите права граждан на обращение в органы службы судебных приставов следует активнее использовать различные формы обучения, предусмотренные приказом Генерального прокурора РФ от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» в целях формирования необходимых навыков работы при рассмотрении и разрешении обращений, осуществлении личного приема граждан, обеспечения надлежащего качества и эффективности этой деятельности.

В связи с формированием новой судебной практики, связанной с реализацией полномочий прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами, изменением действующего законодательства возникла необходимость переработки требований, содержащихся в Указании Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

Полагаем, что прокуратура осуществляет деятельность по защите права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления при выполнении всех закрепленных за ней функций, в том числе реализуя свои полномочия в надзоре за исполнением законов судебными приставами.

### *Литература*

1. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации». Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.02.1992. N 8. ст. 366.
2. *Кожевников О. А.* О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал, 2006. № 1. С. 109-114.
3. Федеральный закон от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судебных приставах». Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3590.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 19.12.2016). Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.
5. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016). Собрание законодательства РФ, 08.10.2007, N 41, ст. 4849.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016). Собрание законодательства РФ, 18.11.2002, N 46, ст. 4532.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Собрание законодательства РФ, 09.03.2015, N 10, ст. 1391.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016). Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3012.
9. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
10. Ведомственный сводный отчет по Российской Федерации по форме «ОЖ» за 6 месяцев 2015 г. и 6 месяцев 2016 г. «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений».
11. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». СПС КонсультантПлюс.
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 N 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства». Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1, 2016.
13. *Скуратовская М. М.* Обжалование постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя // Законы России: опыт, анализ, практика, 2013. № 5. С. 59-63.
14. Задание Генеральной прокуратуры РФ от 28.01.2015 №74/1 -15-2015 «О проведении проверки исполнения территориальными органами ФССП России и их подразделениями законодательства об исполнительном производстве, судебных приставах, порядке рассмотрения обращений граждан, прохождении государственной службы».
15. Ведомственный сводный отчет по Российской Федерации по форме «ОН» за 6 месяцев 2015 г. и 6 месяцев 2016 г. «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
16. *Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор и отраслевая идентификация сферы исполнительного производства // Исполнительное право, 2012. № 2. С. 24-29.