

На правах рукописи



Трошина Наталья Викторовна

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО
НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ
ПРИСТАВАМИ–ИСПОЛНИТЕЛЯМИ**

Специальность: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: **Винокуров Александр Юрьевич**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Ергашев Евгений Рашидович**
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет», заведующий
кафедрой прокурорской деятельности

Борисова Юлия Валерьевна
кандидат юридических наук,
Генеральная прокуратура Российской
Федерации, управление по обеспечению
участия прокуроров в гражданском
и арбитражном процессе, отдел
по обеспечению участия прокуроров в делах
по экономическим спорам, административным
правонарушениям и защите интеллектуальных
прав, прокурор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Защита состоится 1 октября 2019 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.03 на базе Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Университета прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 31 мая 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью совершенствования деятельности органов прокуратуры в укреплении законности в сфере исполнения судебными приставами-исполнителями своих функциональных обязанностей. В ст. 1 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» определены условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других уполномоченных органов и должностных лиц. Несвоевременность и неполнота их исполнения являются серьезными недостатками, снижающими эффективность российской правовой системы, на что обращает внимание в том числе Европейский Суд по правам человека, в постановлениях которого от 15.01.2009 по делу «Бурдов против Российской Федерации», от 14.12.2006 по делу «Лосицкий против Российской Федерации», от 19.06.2008 по делу «Исаков против Российской Федерации» отражено, что несвоевременное исполнение решений судов представляет постоянную проблему России, которая повлекла нарушения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Названный надгосударственный судебный орган также отмечает, что трудности, лежащие в основе указанных нарушений, являются сложными по природе. И соответственно, нуждаются в применении всеобъемлющих мер законодательного и административного характера.

Многочисленные обращения взыскателей и иных лиц в органы прокуратуры о бездействии или незаконных действиях судебных приставов-исполнителей в процессе осуществления исполнительного производства диктуют необходимость усиления прокурорского воздействия на поддержание режима законности в рассматриваемой сфере. Также требуется своевременное вмешательство прокуроров в случаях, когда на взыскателя оказывается давление с целью заставить его отказаться от взыскания, когда по вынесенному в пользу взыскателя решению не принимаются должные меры к принудительному исполнению. Кроме того, прокурор должен осуществлять надзор

за исполнением судебных решений, вынесенных по его искам и заявлениям, поскольку в подобных случаях он продолжает инициированную им в судебном порядке защиту публичного (государственный и муниципальный), общественного (как правило, неопределенного круга лиц) или персонифицированного (права и свободы конкретных лиц) интереса.

Механизм исполнения полномочий прокурора при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере законодательно не определен, общих положений в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации для осуществления реальной надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, по нашему мнению, недостаточно. Кроме того, на корректировку надзорной деятельности прокуроров вне уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сфер в целом и применительно к сфере исполнительного производства в частности серьезное влияние оказывают положения Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», что обуславливает необходимость пересмотра подходов к организации и осуществлению прокурорских проверок.

Анализ надзорной практики прокуроров в исследуемой сфере показывает, что только в 2018 г. прокурорами выявлено 136 037 нарушений закона. При этом на незаконные правовые акты принесено 62 526 протестов, а из числа рассмотренных удовлетворен 60 951. В суды направлено 704 исков на сумму 686 тыс. рублей, удовлетворено 664 исков на сумму 539 тыс. руб. По выявленным нарушениям законов прокурорами внесено 9227 представлений, по результатам рассмотрения которых 2678 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 17 лиц привлечено к административной ответственности по инициативе прокурора. Объявлены предостережения о недопустимости нарушений законов 497 должностным лицам. По материалам, направленным прокурорами в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уго-

ловно-процессуального кодекса Российской Федерации в органы предварительного расследования, возбуждено 127 уголовных дел.

В процессе проведенного исследования было установлено, что имеют место недостатки в организации и осуществлении надзора, снижающие эффективность указанной деятельности. Имеются проблемы в понимании самими прокурорами пределов надзорной деятельности, что связано не в последнюю очередь с отсутствием должного законодательного закрепления соответствующих положений, а также недостаточно четкой постановкой задач на внутриведомственном уровне. Отсутствует системный комплексный подход в деятельности органов прокуратуры. Проводимые прокурорами проверки нередко носят формальный характер. При этом не проводится надлежащей оценки деятельности службы судебных приставов и соответствующих должностных лиц. При выявлении нарушений законов прокуроры не всегда принимают исчерпывающие меры.

Эти обстоятельства требуют переосмысления теоритических и правовых основ надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, выработки новых, отвечающих современным условиям научных подходов, направленных на усиление эффективности и улучшение качества организации работы прокуроров.

Совершенствование надзора в исследуемой сфере представляется актуальным, что и повлияло на выбор темы исследования диссертанта.

Степень научной разработанности темы исследования. Необходимо отметить, что почти сразу же после вступления в силу федеральных законов от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» и № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» проблемы организации и осуществления надзора, определения предмета и пределов, а также задач надзорной деятельности в рассматриваемой сфере стали привлекать повышенное внимание как практиков, так и ученых. Данное обстоятельство создало предпосылки для активизации соответствующих диссертационных исследований, логическим резуль-

татом чего явились защищенные в достаточно узкий временной период диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук С.Н. Бочаровой «Совершенствование прокурорского надзора в исполнительном производстве: проблемы теории и практики» (М., 2002), Т.Г. Воеводиной «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами–исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам» (СПб., 2002), Ю.Н. Гринько «Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями» (М., 2004), А.В. Ермакова «Исполнение судебных решений и прокурорский надзор в сфере исполнительного производства» (М., 1999). Однако следует констатировать, что перечисленные диссертационные исследования, несмотря на определенное разнообразие отраженной в них проблематики, затронули вопросы обеспечения законности при применении судебными приставами–исполнителями и другими участниками соответствующих правоотношений упомянутого выше Федерального закона от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», утратившего силу более чем десять лет назад.

К указанному периоду, безусловно, относится и пособие А.Ю. Винокурова «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами: проблемы организации и правового регулирования» (М., 2000), в котором, несмотря на использование в нем положений уже недействующего к настоящему времени упомянутого законодательного акта, тем не менее, поставлены вопросы, актуальные и сегодня, в том числе относительно отраслевого статуса надзора за исполнением законов судебными приставами, необходимости включения в раздел III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» самостоятельной главы, посвященной рассматриваемой сфере правоотношений, а также желательности закрепления организационных основ

надзорной деятельности в самостоятельном приказе Генерального прокурора Российской Федерации.

С определенной долей условности можно отнести к рассматриваемой проблематике кандидатскую диссертацию В.А. Пака «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов» (М., 2013), в которой исследована специфика надзора за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов, что имеет лишь отдаленное отношение к сфере обеспечения законности в исполнительном производстве.

Из относящихся к современному периоду заметных работ следует также упомянуть пособие А.Ю. Винокурова и А.В. Гришина «Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами» (М., 2012), в котором были затронуты в большей мере методические вопросы надзорной деятельности прокуроров.

Помимо названных ученых отдельные аспекты рассматриваемой сферы правоотношений нашли отражение в немногочисленных статьях М.Ю. Валева, И.С. Викторова, А.Ф. Извариной, В. Колесникова, М.Н. Глуховой, Н. Раздобреевой, А.А. Семеновой, И.Ю. Трошкина, Г.Д. Улетовой и др.

Таким образом, правомерно констатировать, что к настоящему времени в науке о прокурорской деятельности с учетом достаточно продолжительной по меркам науки паузы возникла насущная потребность в теоретическом переосмыслении роли и места прокурорского надзора и путей его совершенствования в условиях применения действующего Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и исполнения прокурорами поставленных изданными в последние годы организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации задач в рассматриваемой сфере.

Объектом исследования является комплекс правоотношений, возникающих в ходе организации и осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Предметом исследования выступают содержание и закономерности деятельности прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями, ее организационные и правовые основы, практика осуществления надзора в исследуемой области, состояние законности в сфере отношений, регулируемых законодательством об исполнительном производстве, имеющиеся доктринальные подходы к рассматриваемой проблематике.

Цели диссертационного исследования состоят в том, чтобы на основе изучения научных работ, анализа законодательства и правоприменительной деятельности исследовать теоретические, правовые и методологические основы деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере и разработать научно обоснованные рекомендации по правовому регулированию, совершенствованию работы органов прокуратуры.

Задачи диссертационного исследования заключаются в:

- исследовании основ правового регулирования общественных отношений в сфере исполнительного производства и внесении предложений по совершенствованию законодательства;
- изучении системы органов принудительного исполнения и полномочий их должностных лиц, а также имеющихся альтернативных подходов к реформированию этой системы;
- определении предмета, пределов, задач и основных направлений надзора в рассматриваемой сфере, установлении места этого надзорного направления в функции прокурорского надзора;
- анализе состояния надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями и выделении типичных нарушений законов, выявляемых прокурорами;

- выделении основных элементов организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями и выработке предложений по совершенствованию организации такой работы;

- выявлении апробированных практикой форм взаимодействия прокуроров с судебными приставами–исполнителями и выработке предложений по совершенствованию такого взаимодействия;

- установлении специфики применения прокурорами полномочий при осуществлении надзора в исследуемой сфере;

- выделении недостатков в деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере и выработке предложений по их устранению;

- формулировании предложений, направленных на повышение эффективности надзора, в том числе связанных с совершенствованием законодательного регулирования надзорной деятельности, методического ее обеспечения, а также подготовкой проекта организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации.

Методологию и методику исследования составляют комплекс общенаучных, частных и специальных методов познания. В качестве основного использован общенаучный диалектический метод познания.

Сравнительно-исторический метод использовался в качестве инструмента познания эволюционных процессов в надзоре за исполнением законов судебными приставами–исполнителями. Формально-юридический метод использован для классификации и систематизации исследуемого материала, а также для анализа законодательства в рассматриваемой сфере. Методы прикладной статистики и статистический анализ применялись для подтверждения выводов исследования на эмпирическом материале.

Структурно-системный анализ позволил исследовать особенности надзора в сочетании со структурой органов Федеральной службы судебных приставов, определить наиболее оптимальные надзорные методы и средства в рассматриваемой сфере.

Нормативную правовую базу исследования образуют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах», действующее административное, административное процессуальное, арбитражное процессуальное, гражданское процессуальное, исполнительное законодательство, законодательство об административном судопроизводстве, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, Министра юстиции Российской Федерации и Директора ФССП России, относящиеся к рассматриваемой сфере правоотношений.

Эмпирическая база исследования основана на результатах изучения данных, отражающих состояние законности в сфере отношений, регулируемых законодательством об исполнительном производстве, за период с 2008 по 2018 г. Указанными данными служат: докладные записки, информационные письма, обзоры и аналитические справки органов прокуратуры областного и районного звеньев (более 300 документов), материалы коллегий органов прокуратуры регионального уровня (19 документов), координационных совещаний регионального и муниципального уровней (11 документов), посвященных вопросам обеспечения законности в сфере исполнительного производства, акты прокурорского реагирования (протесты, представления, постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях и о направлении материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, исковые заявления в суды общей юрисдикции и арбитражные суды, предостережения о недопустимости нарушений закона, всего – более 470), планы работы и другие материалы, отражающие практику работы прокуратур, статистические отчеты и справочно-аналитические документы службы судебных приставов, государственные доклады по исполнению законодательства об исполнительном производстве, материалы судебной практики за период с 2008 по 2018 г.

В процессе исследования проведено анкетирование 408 прокурорских работников органов прокуратуры субъектов Российской Федерации и 216 судебных приставов–исполнителей управлений ФССП России в субъектах Российской Федерации.

В работе использованы решения Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, имеющие отношение к исследуемой проблематике.

При написании диссертации и определении важных аспектов проблемы использовался личный опыт работы автора в должности старшего помощника Хамовнического межрайонного прокурора г. Москвы по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан в сфере исполнительного производства в период 2010–2019 гг.

Теоретической основой исследования послужили труды отечественных ученых по теории прокурорского надзора (прокурорской деятельности), включая надзор за исполнением законов судебными приставами–исполнителями: А.И. Алексеева, А.Н. Балашова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, В.Г. Даева, В.В. Долежана, С.А. Емельянова, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарева, Ю.М. Козлова, Б.В. Коробейникова, М.В. Маматова, В.Г. Мелкумова, Ю.Г. Насонова, Л.А. Николаевой, А.В. Паламарчука, В.П. Рябцева, А.П. Сафонова, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, Б.М. Спиридонова, Н.В. Субановой, В.С. Тадевояна, В.Б. Ястребова и др.

Непосредственно при изучении проблем надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями и обеспечения законности в сфере исполнительного производства использовались труды С.Н. Бочаровой, Д.Х. Валеева, Т.Г. Воеводиной, Ю.Н. Гринько, А.В. Гришина, А.В. Ермакова,

А.Ф. Извариной, О.В. Исаенковой, И.Б. Морозовой, В.А. Пака, А.А. Семенов, Е.Н. Сердитовой, И.Ю. Трошкина, Г.Д. Улетовой, М.К. Юкова и др.

Научная новизна исследования выражается в комплексном, системном исследовании теоретических, правовых, организационных основ прокурорского надзора в исследуемой сфере на современном этапе. Диссертация является фактически первым монографическим трудом, подготовленным применительно к рассматриваемому направлению надзорной деятельности прокуроров после принятия Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» с учетом действия положений Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», внесшего коррективы в специфику надзорного процесса, в том числе и в рассматриваемой сфере правоотношений.

Диссертантом определены теоретико-правовые аспекты деятельности прокуроров, сформулированы предмет и пределы надзора в указанной сфере, выявлены и раскрыты совокупность условий, определяющих содержание предмета надзора, обозначены принципы организации и деятельности прокуратуры, обоснованы предложения по совершенствованию законодательства и повышению эффективности прокурорского надзора в исследуемой сфере.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Невысокий в целом процент исполнения судебных решений и решений иных органов влечет за собой недополучение бюджетами различных уровней обязательных платежей, невозмещение законным собственникам понесенного ущерба, а в конечном счете – нарушение прав и законных интересов государства и других публичных образований, граждан и иных субъектов, снижает эффективность правосудия. Данное обстоятельство, а также непосредственное закрепление законодателем надзора за исполнением законов судебными приставами в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в 1999 году предопределяют выделение надзора за

исполнением законов судебными приставами–исполнителями в число приоритетных направлений надзорной деятельности прокуроров на современном этапе.

2. Обоснование выделения надзора за исполнением законов судебными приставами в качестве самостоятельной отрасли такой функции, как прокурорский надзор, основанное на обособлении законодателем в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указанной деятельности наряду с признанными отраслями этой функции, и позиционирование надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями как основного поднаправления в рамках надзора за исполнением законов в сфере исполнительного производства, которое, в свою очередь, выступает направлением в рамках указанной отрасли.

3. Авторское определение предмета надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями, под которым понимается соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение федеральных законов, соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, некоммерческих организаций, неопределенного круга лиц, субъектов предпринимательской деятельности, публично-правовых образований органами Федеральной службы судебных приставов и их должностными лицами, соответствие законам издаваемых Министерством юстиции Российской Федерации, Федеральной службой судебных приставов, их должностными лицами правовых актов по вопросам как непосредственно исполнительного производства, так и прохождения государственной службы должностными лицами Федеральной службы судебных приставов, а также принимаемых решений в указанных сферах.

4. Основанное на анализе правоприменительной практики утверждение о том, что основными направлениями надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями являются:

а) надзор за исполнением законов главными судебными приставами, старшими судебными приставами, судебными приставами–исполнителями и судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов непосредственно в рамках организации и осуществления принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц;

б) надзор за исполнением главными судебными приставами, старшими судебными приставами и судебными приставами–исполнителями требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) при осуществлении административного преследования (возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях);

в) надзор за исполнением главными судебными приставами, старшими судебными приставами и судебными приставами–исполнителями обязанностей, запретов и ограничений, связанных с прохождением федеральной государственной гражданской службы;

г) надзор за исполнением требований закона при работе с обращениями и приеме граждан и иных лиц по вопросам, затрагивающим сферу исполнительного производства;

д) надзор за соответствием закону изданных уполномоченными должностными лицами службы судебных приставов правовых актов, имеющих отношение к указанным выше сферам, а также принимаемых решений, непосредственно связанных с исполнительным производством.

5. Утверждение, что проверки исполнения законов судебными приставами–исполнителями должны осуществляться в строгом соответствии с требованиями, закрепленными в статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»), что исключает возможность инициативного осуществления прокурорами проверочных мероприятий, кроме случаев проверки законности

издаваемых должностными лицами службы судебных приставов правовых актов в рассматриваемой сфере. Данная позиция основана на сформулированном выше (в пункте 3) предмете исследуемого направления надзорной деятельности, сочетающем в себе элементы предметов как надзора за исполнением законов, так и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, для которых законодателем установлены единые жесткие правила проведения прокурорских проверок, не распространяющиеся в то же время на вопросы проверки законности правовых актов.

6. Вывод о необходимости совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере путем внесения изменений в отдельные законодательные акты, для чего предлагаются авторские редакции:

а) главы 3.1 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где по аналогии с другими главами указанного раздела сформулированы предмет и иные необходимые положения, создающие целостное представление об отрасли прокурорского надзора – надзоре за исполнением законов судебными приставами;

б) части 1¹ статьи 121 Федерального закона «Об исполнительном производстве», где предлагается наделить граждан и иных лиц правом непосредственного обжалования в органы прокуратуры действий (бездействия) и решений должностных лиц службы судебных приставов.

Кроме того, автором предложено дополнить статью 315 Уголовного кодекса Российской Федерации частью третьей, предусматривающей уголовную ответственность физических лиц за злостное уклонение от исполнения решения суда.

7. Авторский проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О мерах по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями», призванный конкретизировать задачи прокуроров непосредственно в рассматриваемой сфере.

Теоретическая значимость проведённого исследования определяется его комплексностью и новизной. Выводы, сделанные в процессе исследования, а также выносимые на защиту положения вносят вклад в науку о прокурорской деятельности применительно к прокурорскому надзору, прежде всего в части такой его отрасли, как надзор за исполнением законов судебными приставами, а также могут способствовать дальнейшим исследованиям вопросов организации и осуществления надзора в рассматриваемой сфере.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью использования содержащихся в ней выводов и предложений: в практической деятельности прокуроров по осуществлению надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями; в учебном процессе при преподавании курсов «Прокурорский надзор» и «Исполнительное право», а также при подготовке лекций, учебников, учебных пособий и методических материалов для образовательных организаций высшего и дополнительного образования по специальности «юриспруденция»; в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства о прокуратуре и о судебных приставах; в системе повышения квалификации прокурорских работников и профессиональной переподготовки в Университете прокуратуры Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена в отделе научного обеспечения участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе, производстве по делам об административных правонарушениях Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации.

Основные положения и выводы диссертационного исследования, научно-практические рекомендации отражены автором в четырнадцати научных публикациях, в том числе в пяти статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России. Общий объем опубликованных работ составил 3,8 п.л.

Результаты исследования докладывались на восьми научных собраниях, как то: круглый стол «Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере» (г. Москва, 28 сентября 2011 г.); научная конференция «Обеспечение законности в Российской Федерации» (г. Москва, 24 ноября 2011 г.); научная конференция «Обеспечение законности в Российской Федерации» (г. Москва, 15 марта 2012 г.); научно-практическая конференция «Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики» (г. Москва, 21 ноября 2013 г.); научно-практический семинар «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях» (г. Москва, 16 апреля 2014 г.); научно-практическая конференция «Основные направления повышения эффективности деятельности прокуратуры» (г. Москва, 12 ноября 2014 г.); научно-практическая конференция «Совершенствование деятельности правоохранительных органов Российской Федерации» (г. Москва, 14 марта 2016 г.), научно-практической конференция «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения)» (г. Москва, 6 октября 2017 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Защита прав и свобод человека и гражданина: современное состояние и перспективы развития» (г. Москва, 27 апреля 2018 г.).

Предложенные автором научно-практические рекомендации применены в правоприменительной деятельности прокуратуры г. Москвы (Справка о внедрении от 03.05.2017). Результаты диссертационного исследования использованы в учебном процессе на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Акт о внедрении от 15.05.2017).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и отражает его логику. Диссертация состоит из введения, трёх глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации, обозначается степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи, а также объект и предмет научного исследования, обусловлена его научная новизна, теоритическая и практическая значимость, указывается методология проведения научных изысканий, излагаются положения, выносимые автором на защиту, приведены сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Первая глава **«Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф **«Нормативное правовое регулирование общественных отношений в сфере исполнительного производства»** посвящен характеристике правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями.

Диссертантом рассмотрено определение понятия «предмет нормативного правового регулирования», историческое развитие и принципы исполнительного производства. Исследованные в работе законодательные и подзаконные нормативные правовые акты в сфере исполнительного производства, а также специфика деятельности судебных приставов–исполнителей, руководствующихся в своей деятельности соответствующими правовыми актами, позволяют говорить о сформировавшейся достаточно самостоятельной области правоотношений. Режим законности в данной области в силу волеизъявления законодателя призваны обеспечивать прокуроры.

Автором обоснована необходимость обособления в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» самостоятельной главы, раскрывающей специфику надзора за исполнением законов судебными приставами, а также подчеркнуто, что рассматриваемая деятельность является отраслью прокурорского надзора, что основано на выделении в статье 1 названного за-

конодательного акта указанной деятельности наряду с признанными отраслями этой функции.

К направлению данной отрасли по мнению диссертанта, относится надзор за исполнением законов в сфере исполнительного производства, в рамках которого непосредственно надзор за исполнением законов судебными приставами–исполнителями выступает основным поднаправлением.

Автором не разделяется мнение ученых и позиция Верховного Суда Российской Федерации, которые рассматривают исполнительное производство в качестве неотъемлемого элемента (стадии) гражданского процесса.

Предложен авторский проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"», в котором предложено внести изменения в статью 121 Федерального закона «Об исполнительном производстве», предоставив гражданам и иным заинтересованным лицам право обращения в прокуратуру по факту незаконных действий (бездействия) и решений должностных лиц службы судебных приставов.

Во втором параграфе **«Система органов принудительного исполнения и полномочия их должностных лиц»** проанализированы структура ФССП России, штатная численность, раскрываются полномочия должностных лиц службы судебных приставов, в том числе по привлечению к уголовной ответственности, предусмотренной статьей 315 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Диссертантом разработан законопроект «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» о дополнении статьи 315 УК РФ частью третьей, в которой предлагается установить ответственность физических лиц (граждан) за злостное неисполнение судебных решений.

Автором не поддерживаются предложения других ученых о создании в России института частных судебных приставов (как параллельно существующего наряду с ФССП России института, так и заменяющего его полностью), а также о возвращении (частично либо полностью) органов принуди-

тельного исполнения в судебную систему. Введение института частных приставов может вызвать на достаточно длительный период ухудшение состояния законности в рассматриваемой сфере и снижение качества принудительного исполнения. Кроме того, частные приставы не смогут в силу своего статуса осуществлять административное и уголовное преследования. В случае же возвращения (включения) института приставов в судебную систему автоматически отпадет вопрос о прокурорском надзоре за исполнением ими законов, что также едва ли положительно скажется на состоянии законности в рассматриваемой сфере.

Третий параграф **«Предмет, пределы, задачи и основные направления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** посвящен характеристике предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями, сформулированы их определения.

Автором вычленены задачи и определены основные направления прокурорской деятельности в указанной сфере, которые имеют свою специфику и определяют характер организации и осуществления такой деятельности. Закрепление надзора за исполнением законов судебными приставами в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» обусловило выделение надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями в число приоритетных направлений надзорной деятельности прокуроров на современном этапе.

Поскольку в Законе о прокуратуре отсутствует специальная глава, конкретизирующая предмет прокурорского надзора и полномочия прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами, автором сформулирован предмет надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями.

Для раскрытия специфики надзора за исполнением законов судебными приставами разработан авторский проект Федерального закона «О внесении

изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», дополняющий указанный законодательный акт самостоятельной главой 3.1 «Надзор за исполнением законов судебными приставами».

Вторая глава **«Организация работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** определено, что в своей совокупности полномочия прокурора направлены на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов, что позволяет разделить их на: проверочные; полномочия по реагированию; профилактические полномочия.

По результатам анализа организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации автором установлено, что в приказе от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» нет четкой оговорки о том, к компетенции каких именно прокуроров отнесен надзор за исполнением законов судебными приставами–исполнителями. В то же время положения указания от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» адресовано только территориальным прокурорам, однако в ряде изданных руководителем прокурорской системы в более поздние сроки организационно-распорядительных документов в контексте рассматриваемого направления надзорной деятельности фигурируют и иные (специализированные) прокуроры. Эти разногласия должны быть устранены путем издания специального приказа, возлагающего обязанность по осуществлению надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере исключительно на территориальных прокуроров, что обусловлено исключительно территориальным принципом формирования службы судебных приставов.

Для улучшения организации надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями диссертантом разработан авторский проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О мерах по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями».

Во втором параграфе **«Элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** автором обозначена потребность в корректировке закрепленного в подпункте 1.4 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» алгоритма, предписывающего прокурорам в случаях, когда главными и старшими судебными приставами не проверялась законность обжалуемых решений и действий (бездействия) подчиненных судебных приставов–исполнителей, направлять в их адрес жалобы граждан, поступившие в органы прокуратуры, и осуществлять соответствующий контроль за результатами их рассмотрения. Такой порядок оправдан лишь в ситуациях, когда речь не идет непосредственно о нарушениях закона. В случае же, когда в обращении содержится подлежащий проверке довод о действиях (бездействии) или принятых судебным приставами–исполнителем решениях, противоречащих (не соответствующих) конкретной норме закона, это должно являться основанием для проведения исключительно прокурорской проверки.

Проверки исполнения законов судебными приставами–исполнителями должны осуществляться в строгом соответствии с требованиями, закрепленными в статье 21 Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», что исключает возможность инициативного осуществления прокурорами проверочных мероприятий, кроме случаев изучения законности издаваемых

поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов в рассматриваемой сфере.

Кроме того, с учетом взаимосвязи сферы исполнительного производства с движением финансовых и материальных ресурсов видится недостаточным положение пункта 13 указанной статьи названного законодательного акта, допускающее привлечение прокурором для проведения проверки лишь представителей государственных органов в целях осуществления экспертно-аналитических функций. Круг привлекаемых специалистов необходимо законодательно расширить, в том числе за счет представителей иных органов и организаций, специализирующихся в финансовых, оценочных и иных вопросах, установив при этом, помимо разумной компенсации за проделанную работу, адекватные меры ответственности соответствующих специалистов за заведомо необъективные выводы.

В третьем параграфе **«Организация взаимодействия прокуроров с судебными приставами–исполнителями»** автором подчеркнута, что в современных условиях, несмотря на различия в статусе органов прокуратуры и органов ФССП России (соотношение надзирающего и поднадзорного), важное значение приобретает организация надлежащего взаимодействия между указанными органами, основанного на паритетных началах, что обусловлено, в первую очередь, их принадлежностью к государственно–правовому механизму и необходимостью в силу этого обеспечивать реализацию присущими им правовыми средствами статьи 2 Конституции Российской Федерации, провозгласившей признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства, которое в закрепленных за ними сферах представляют в нашем случае органы прокуратуры и органы принудительного исполнения.

Данный тезис подтверждается Соглашением об информационном взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФССП России от 22.12.2017 № СД-72-17/0011/28, в соответствии с которым

каждая из сторон возложила на себя конкретные обязательства. Это развивает выводы исследований, проведенных в последние годы в Научно-исследовательском институте Университета прокуратуры Российской Федерации и посвященных проблемам взаимодействия органов прокуратуры с органами публичной власти и институтами гражданского общества, которое позиционируются отдельными авторами (А.С. Семенов) как самостоятельное направление (участок) внешнефункциональной деятельности прокуратуры и даже как самостоятельная функция (А.Ю. Усов).

Третья глава **«Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Состояние прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** проведен анализ имеющихся данных о работе органов прокуратуры, а также динамике правонарушений, выявленных прокурорами в сфере исполнительного производства.

На протяжении одиннадцати лет, с 2008 по 2018 г., возросло число обращений в органы прокуратуры на незаконные действия (бездействие) и решения судебных приставов-исполнителей. При этом с 5,9% до 7,7% вырос их удельный вес в целом структуре обращений по «общенадзорным» вопросам. Более того, с 21,8% до 25,6 % увеличился коэффициент удовлетворяемости разрешенных обращений в рассматриваемой сфере, превысив в 2018 г. средний показатель по «общенадзорной» проблематике (24,5%), хотя в 2008 г. соотношение было обратное – 21,8% и 23,7%.

Наблюдается устойчивая динамика роста количественных показателей выявления прокурорами нарушений законов в деятельности судебных приставов–исполнителей, эти показатели в 2018 г. по сравнению с 2008 г. выросли соответственно на 2,3 и 2,5 раза. Доля выявленных незаконных правовых актов в общем числе выявленных прокурорами нарушений законов со сторо-

ны судебных приставов–исполнителей в 2008 г. составляла 14,0%, а в 2016 г. этот показатель был равен 40,9% (с 2017 г. этот показатель не учитывается).

Возросло при сравнении тех же периодов с 88,5% до 96,8% соотношение доли нарушений законов судебными приставами в общем количестве выявленных прокурорами правонарушений в сфере исполнительного производства.

Статистические показатели работы прокуратуры показывают, что наиболее часто применяемым средством прокурорского реагирования в рассматриваемой нами сфере является внесение представлений об устранении нарушений законов в адрес главных и старших судебных приставов.

При этом соотношение числа привлеченных к дисциплинарной ответственности должностных лиц ФССП России и количества внесенных прокурорами представлений об устранении нарушений законов (коэффициента наказуемости) в «общенадзорной» сфере в целом (с 54,5% до 82,5%) в рассматриваемой нами сфере оно, будучи и без того низким, проявило тенденции к снижению (с 30,2% до 29,0%).

Приведенные данные свидетельствуют о возрастании актуальности в последние годы надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями и востребованности его в обозримой перспективе, в том числе серьезной корректировки подходов к тактике реагирования прокуроров на незаконные действия (бездействие) судебных приставов–исполнителей.

Во втором параграфе **«Недостатки в деятельности прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** проведен анализ недостатков в деятельности прокуратуры, позволяющий объективно определить, почему прокуратура работает не в «оптимальном режиме», что нужно изменить и улучшить.

Анализ правоприменительной практики показал, что прокурорами задействуется далеко не весь комплекс предоставленных им полномочий. Зачастую они не принимают личного участия в рассмотрении актов прокурорско-

го реагирования, что не всегда влечет реальное устранение нарушения законов и привлечение виновных к ответственности. В отдельных случаях прокуроры не уделяют должного внимания рассмотрению обращений граждан и организаций на действия сотрудников службы судебных приставов и не принимают меры к восстановлению их нарушенных прав. Встречаются случаи, когда прокурорами допускается переоценка перспектив рассмотрения в судах дел, возбужденных по их заявлениям об оспаривании действий (бездействия) судебных приставов–исполнителей, что в дальнейшем приводит к отказу суда в удовлетворении заявленных требований прокурора. Не всегда прокуроры направляют материалы проверки в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании виновных должностных лиц. В основном указанные и иные недостатки являются результатом отсутствия системного подхода к изучению судебной практики и меняющегося законодательства.

Поэтому прокурорам необходимо на постоянной основе анализировать правоприменительную практику в рассматриваемой сфере, реализуя соответствующие результаты в информационно–аналитических и методических материалах.

В третьем параграфе **«Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями»** автор раскрывает направление совершенствования законодательства о надзоре за исполнением законов судебными приставами–исполнителями, в котором обозначает необходимость выделения в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» самостоятельной главы, с определением предмета прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами и полномочиями прокурора, для упорядочения вопроса правового регулирования в рассматриваемой сфере деятельности. Диссертант предлагает дополнить статью 121 Федерального закона «Об исполнительном производстве» возможностью перенаправления обращений

граждан и иных заинтересованных лиц по факту незаконных действий (бездействия) и решений должностных лиц службы судебных приставов непосредственно в органы прокуратуры. При этом считает необходимым дополнить частью третьей ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей уголовную ответственность физических лиц (граждан) за злостное неисполнение судебных решений.

В направлении совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями диссертант предлагает авторский взгляд на методику проверки исполнения законов в рассматриваемой сфере.

Для повышения эффективности надзорной деятельности в направлении совершенствования деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов судебными приставами–исполнителями автором предложено дополнить раздел VII Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» статьей 51¹, в которой отразить, что в поднадзорных органах для осуществления аналитической работы могут запрашиваться необходимые информационные, статистические и иные материалы. Автор подчеркивает, что обмен информацией может осуществляться прокурорами с неподнадзорными им органами.

В заключении подводятся итоги проведенному научному исследованию, излагаются основные выводы, сформулированные в процессе исследования.

В приложениях содержатся результаты анкетирования прокурорских работников и судебных приставов–исполнителей, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"», проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О мерах по

повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями».

Список работ автора, опубликованных по теме диссертации

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. *Трошина, Н.В.* О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением судебными приставами законов о государственной службе / Н.В. Трошина // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия Юридические науки – 2014. – № 15 (701) – С. 87–95. – 0,5 п.л.

2. *Трошина, Н.В.* Актуальные вопросы международного сотрудничества при взаимодействии органов прокуратуры с судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Международное публичное и частное право. – 2014. – № 6 (81). – С. 34–36. – 0,3 п.л.

3. *Трошина, Н.В.* Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Российский следователь. – 2014. – № 22. – С. 47–50. – 0,4 п.л.

4. *Трошина, Н.В.* Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Российский следователь. – 2016. – № 7. – С. 45–48. – 0,4 п.л.

5. *Трошина, Н.В.* О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением судебными приставами–исполнителями закона об ограничениях на выезд должника из Российской Федерации / Н.В. Трошина // Российский следователь. – 2018. – № 7. – С. 66–68. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

6. *Трошина, Н.В.* О некоторых вопросах повышения эффективности деятельности судебных приставов по исполнению приговоров судов по ст. 260 УК РФ / Н.В. Трошина // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сб. мат. круглого стола, г. Москва, 28 сентября 2011 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 97–100. – 0,2 п.л.

7. *Трошина, Н.В.* Надзор за исполнением законов судебными приставами как отрасль прокурорского надзора / Н.В. Трошина // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. мат. науч. конф., г. Москва, 24 ноября 2011 года. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 63–66. – 0,2 п.л.

8. *Трошина, Н.В.* Прокурорский надзор за своевременностью исполнения судебных решений судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. мат. науч. конф., г. Москва, 15 марта 2012 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 117–121. – 0,3 п.л.

9. *Трошина, Н.В.* Сущность прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: сб. мат. науч.–практич. конф., г. Москва, 21 ноября 2013 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. – С. 66–68. – 0,1 п.л.

10. *Трошина, Н.В.* Обеспечение прокурором прав участников исполнительного производства / Н.В. Трошина // Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях: сб. мат. науч.–практич. семинара, г. Москва, 16 апреля 2014 г. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – С. 189–192. – 0,2 п.л.

11. *Трошина, Н.В.* Укрепление законности при взаимодействии органов прокуратуры с судебными приставами / Н.В. Трошина // Основные направления повышения эффективности деятельности прокуратуры: сб. мат. науч.–практич. конф., г. Москва, 12 ноября 2014 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. – С. 82–85. – 0,2 п.л.

12. *Трошина, Н.В.* К вопросу о повышении эффективности прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Совершенствование деятельности правоохранительных органов Российской Федерации: сб. мат. науч.–практич. конф., г. Москва, 14 марта 2016 г. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2016. – С. 18–20. – 0,1 п.л.

13. *Трошина, Н.В.* Международное сотрудничество прокуратуры, направленное на обеспечение национальной безопасности и соблюдение прав и свобод граждан в сфере исполнения законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения): сб. науч.–практич. конф., г. Москва, 6 октября 2017 г. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. – С. 259–262. – 0,2 п.л.

14. *Трошина, Н.В.* Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами–исполнителями / Н.В. Трошина // Вестник Международного юридического института. – 2018. – № 2 (65). – С. 139–145. – 0,4 п.л.

Общий объем научных публикаций составляет 3,8 п.л.

Подписано в печать ____ . ____ .20 ____

Усл. печ. л. ____

Уч. – изд.л. ____

Тираж 150 экз.

Наряд № ____

УОП РИЛ Университета прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1