

## О НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ

Евгения Викторовна Глухова

*Южно-Уральский государственный университет (НИУ), Челябинск, Россия*

*Gluhova.e81@list.ru*

 <https://orcid.org/0000-0002-9794-4942>

**Аннотация.** Работа посвящена определению некоторых направлений совершенствования осуществления надзорной деятельности прокуратуры в отношении законности действий судебных приставов-исполнителей. Установлено, что в целях повышения эффективности осуществления прокурорского надзора в исследуемой области направления его совершенствования следует объединить в три группы. Во-первых, совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих взаимодействие прокуратуры с органами принудительного исполнения при проведении надзорных мероприятий. Во-вторых, совершенствование специальных методических рекомендаций для прокурорских работников по отдельным сферам исполнительного производства. В-третьих, совершенствование деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью действий судебных приставов в ходе осуществления принудительного исполнения решений суда. В рамках каждой из указанных групп предложены рекомендации, определяющие направления совершенствования надзорной деятельности прокуратуры в анализируемой области.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, пределы прокурорского надзора, полномочия прокурора, органы принудительного исполнения, исполнительное производство

**Для цитирования:** Глухова Е. В. О направлениях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Правопорядок: история, теория, практика. 2025. № 4 (47). С. 157–161. DOI: 10.47475/2311-696X-2025-47-4-157-161

Research article

## ON DIRECTIONS FOR IMPROVING PROSECUTORIAL SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF LAWS BY BAILIFF

Evgeniya V. Glukhova

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russia*

*Gluhova.e81@list.ru*

 <https://orcid.org/0000-0002-9794-4942>

**Abstract.** The paper is devoted to identifying some areas for improving the prosecutor's supervision of the legality of the actions of bailiffs. It has been established that in order to enhance the effectiveness of prosecutorial supervision in this area, the areas for improvement can be divided into three groups. Firstly, the improvement of legal acts regulating the interaction between the prosecutor's office and the enforcement agencies during the implementation of supervisory measures. Secondly, the improvement of specific guidelines for prosecutors in specific areas of enforcement proceedings. Thirdly, improving the activities of the prosecutor's office in supervising the legality of the actions of bailiffs during the enforcement of court decisions. Within each of these groups, recommendations have been proposed to determine the areas of improvement in the prosecutor's supervisory activities.

**Keywords:** prosecutorial supervision, the limits of prosecutorial supervision, the powers of the prosecutor, enforcement agencies, enforcement proceedings

**For citation:** Glukhova EV. On Directions for Improving Prosecutorial Supervision of the Implementation of Laws by Bailiff. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2025;(4):157-161. DOI: 10.47475/2311-696X-2025-47-4-157-161 (In Russ.)

### Введение

Необходимость точного и неукоснительного соблюдения норм права должностными лицами органов принудительного исполнения не вызывает сомнений, что подтверждает актуальность совершенствования прокурорского воздействия на поддержание режима законности в анализируемой сфере. Надзор за деятельностью должностных лиц органов ФССП России осуществляется Прокуратурой России на постоянной основе. Подобная ситуация видится вполне оправданной, поскольку деятельность органов принудительного исполнения достаточно специфична, на что указывает то множество полномочий, которыми обладают судебные приставы. Одним из способов определения направлений совершенствования можно назвать их (направлений) систематизацию.

Данное исследование ставит целью систематизировать направления совершенствования осуществления прокурорского надзора за состоянием законности в сфере принудительного исполнения решений суда и связанной с этим деятельности органов принудительного исполнения, что, в конечном итоге, будет способствовать повышению эффективности осуществления прокурорского надзора в исследуемой области.

### Материал и методы

В ходе проведения исследования были проанализированы различные нормативные, методические, научные источники, определяющие надзорные полномочия прокурора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями при совершении исполнительных действий. Методология научного исследования определена применением различных методов, таких как метод системного анализа, общенаучный диалектический метод, формально юридический метод, метод правового моделирования и других методов.

### Описание исследования

Совершенствование законодательства, регламентирующего надзорную деятельность прокуратуры в отношении законности действий судебных приставов-исполнителей, можно назвать основным, поскольку именно качество нормативно-правового регулирования, отсутствие технико-юридических недостатков норм позволяют формировать единую правоприменительную практику, в том числе и в надзорной детальности. А это, в свою очередь, оказывает существенное влияние на повышение эффективности надзорной деятельности. При низком качестве нормативно-правового регулирования, в отсутствии технико-юридической чистоты нормы, все остальные направления совершенствования надзорной деятельности прокуратуры значительно снизят свою эффективность.

Система законодательного регулирования прокурорского надзора за соблюдением законов судебными приставами-исполнителями строится следующим образом: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре); иные законодательные акты уровня федерального закона, определяющие правовой статус прокурора при совершении надзорных действий, а также круг обязанностей поднадзорных объектов, соответствие исполнения которым поднадзорными субъектами и должен контролировать прокурор в рамках осуществления надзора; подзаконные акты; организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры.

Рассмотрим некоторые аспекты совершенствования звеньев обозначенной системы.

Прежде всего следует обозначить существующую в настоящий момент правовую несогласованность между положениями ст. 1 и разделом III Закона о прокуратуре. Нормой п. 2 ст. 1 указанного закона закреплены следующие пять отраслей (направлений) прокурорского надзора: 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 судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. В рамках раздела III указанного закона, который непосредственно посвящен регламентации надзорных полномочий прокурора, находят свое отражение четыре из названных направлений надзора, за исключением анализируемого нами направления. Причем названия глав этого раздела полностью коррелируют с направлениями надзора, закрепленными в ст. 1 Закона о прокуратуре. Однако прокурорскому надзору за исполнением законов судебными приставами в рамках III раздела Закона о прокуратуре законодатель не посвятил ни одной нормы.

В литературе предпринято множество попыток обосновать подобную позицию законодателя. Так, А. А. Максуров объясняет факт отсутствия норм, регламентирующих полномочия прокурора в данном направлении, неоднородностью структуры ФССП РФ и, как следствие, неоднородностью деятельности прокурора. Кроме того, автор прямо указывает: «Так как ФССП является одной из федеральных служб, т. е. находится в числе органов, надзор за исполнением законов которыми осуществляет прокуратура, подобная

детализация, как нам представляется, нецелесообразна» [1, с. 12].

Вместе с тем, ряд ученых придерживается позиции о необходимости регламентации анализируемого направления прокурорского надзора самостоятельной главой в рамках раздела III Закона о прокуратуре, приводя в качестве аргументов закрепленную напрямую в ст. 129 Конституции РФ необходимость отражения полномочий прокуроров в федеральных законах [2, с. 268], предлагая авторские редакции положений о предмете, пределах надзора и полномочиях прокурора в анализируемой сфере [3, с. 84].

Разделяя точку зрения указанных авторов, считаем, что отсутствие правовой регламентации надзорных полномочий прокурора в отношении соблюдения законов судебными приставами самостоятельной главой III раздела не осознанной позицией законодателя, а недостатком технико-юридического характера, что, по нашему мнению, нуждается в доработке. Для устранения данной правовой коллизии, необходимо привести в соответствие положениям ст. 1 Закона о прокуратуре содержание раздела III, для чего в рамках последнего выделить отдельную самостоятельную главу, которая будет определять специфику прокурорского надзора за соблюдением законов судебными приставами, ее предмет и пределы.

При этом нормами предлагаемой пятой главы должны быть установлены положения, отсылающие к общим нормам главы 1 раздела III Закона о прокуратуре, по аналогии, как это закреплено нормами второй главы этого же раздела. Кроме того, поскольку нормы главы первой будут являться общими, регламентирующими процедуру проведения проверки, полномочия прокурора, они также требуют доработки.

Так, норма ст. 21 Закона о прокуратуре предмет прокурорского надзора определяет как «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>. При этом следует полагать, что трактовка термина «исполнение законов» включает в себя не только действия, выполняющие установленные законом директивы, но и неукоснительное соблюдение запретов, установленных нормой права.

В то же время сам термин «закон» в рамках данной нормы порождает некоторую неопределенность. Во-первых, охватывает ли данный термин нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления? На данный вопрос дан ответ в Приказе Генеральной прокуратуры № 583<sup>2</sup>. Далее, означает ли термин «закон», что в круг пред-

мета входят только общественные отношения, урегулированные нормативно-правовыми актами уровня закона? То есть действия субъектов или издаваемые ими акты, противоречащие нормам, закрепленным, скажем, в подзаконных актах, не охватываются предметом общего надзора? Подобную ситуацию предположить сложно. К тому же, в правовом регулировании деятельности судебных приставов подзаконные акты и ведомственные акты играют очень значимую роль, закрепляя достаточно широкий круг полномочий данных субъектов. Поэтому, полагаем, для устранения технико-юридической неточности необходимо в рамках анализируемой нормы заменить слово «закон» термином «законодательство».

Значительную роль в повышении эффективности механизма оспаривания действий (бездействий) должностных лиц органов принудительного исполнения, как лицами, в интересах которых осуществляется принудительное исполнение решений судов, так и лицами, в отношении которых происходит такое исполнение, играет Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве), который тоже требует конкретизации. В настоящее время в названном законе отсутствует упоминание о прокуроре в контексте реализации им надзорных функций. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 121 Закона об исполнительном производстве 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<sup>3</sup>. Следует согласиться с высказываемой в научной литературе позицией о том, что обжалование в порядке подчиненности может привести к ситуации, при которой случаи нарушения прав и законных интересов действиями (бездействиями) должностных лиц службы судебных приставов могут быть сокрыты в самой системе органов принудительного исполнения [4, с. 64]. Полагаем, что в рамках части 1 статьи 121 Закона об исполнительном производстве следует закрепить, помимо указанных вариантов действий в случае нарушения прав и законных интересов участников исполнительного производства, и возможность непосредственного обращения к прокурору.

На уровне организационно-распорядительных актов в исследуемой области в качестве основного следует назвать Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», согласно которому данное направление надзора отнесено к компетенции как территориальных, так и специализированных прокуратур<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. 30.09.2024) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 августа 2023 г. № 583 // Законность. 2023. № 11.

<sup>3</sup> Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 08.10.2007. № 41. Ст. 4849.

<sup>4</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами: Указание Генеральной прокура-

Базовый Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 не затрагивает аспекты определения компетенции прокуратуры в данном надзорном направлении. В то же время, несмотря на сформировавшееся на данный момент единообразие в организационно-распорядительных документах в отношении компетенции органов прокуратур, считаем подход, регламентированный ранее в рамках утратившего силу указания, более верным. И вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами принудительного исполнения должны быть отнесены к компетенции территориального прокурора.

Кроме того, полагаем, что основные требования к организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, алгоритмы изложения взаимодействия специализированных и территориальных прокуроров должны быть закреплены в организационно-распорядительном документе не уровня указания, а именно в отраслевом приказе.

Из обозначенного направления совершенствования нормативной правовой базы (в силу ее несовершенства) вытекает также потребность в совершенствовании специальных методических рекомендаций для прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере принудительного исполнения решений суда, что можно определить в качестве самостоятельного направления, способствующего повышению эффективности прокурорского надзора.

Обеспеченность методическими разработками практических работников системы органов прокуратуры традиционно характеризует уровень прокурорской деятельности. Отсутствие четкой, законной, понятной системы методических рекомендаций всегда отражается на качестве проведения проверок и, как следствие, снижении эффективности прокурорского надзора.

Методические пособия должны содержать особенности, отражающие проведение надзора в системе органов принудительного исполнения. Вопрос о необходимости совершенствования методического обеспечения неоднократно поднимался в юридической литературе. Так, Д. Л. Кабатов, Б. А. Тугутов, анализируя проблемные вопросы теории и практики прокурорского надзора за соблюдением законодательства об исполнительном производстве, указывают на необходимость разработки отдельных методических указаний и рекомендаций в качестве одного из актуальных вопросов. По мнению авторов, необходимо разработать рекомендации по методическим указаниям, которые используют прокуроры. Эти рекомендации должны содержать приёмы и методы, позволяющие полноценно и единообразно выявлять, устранять и предупреждать нарушения в деятельности судебных приставов-исполнителей [5, с. 31]. При лучшем положении дел методические рекомендации должны быть созданы для каждого вида лицензируемой деятельности.

туры РФ от 19 сентября 2022 г. № 521/7 (ред. от 25.03.2024) // Законность. 2022. № 11.

В методических рекомендациях, как нам представляется правильным, необходимо отразить особенности прокурорской проверки для каждой отдельной сферы.

Составной частью методики всегда является примерный круг вопросов, которые прокурор должен поставить на этапе подготовки к проверке. Полагаем, что данный перечень вопросов необходимо классифицировать в зависимости от специфики исполнительного производства, осуществляемого поднадзорным субъектом. Предлагаем выделить три группы:

1. Вопросы общего характера, например: круг вопросов относительно соблюдения сроков исполнительного производства (установление, исчисление, пропуск, восстановление и т. д.); ряд вопросов относительно законности самих исполнительных действий (место их осуществления, отложение, приостановление, прекращение и их последствия); законность взимания исполнительского сбора и правильность его исчисления и др.

2. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов при исполнительном производстве по имущественным взысканиям, например: вопросы соблюдения законодательства при обращении взыскания на имущество должника (порядок, особенности обращения на различные виды имущества и имущественные права, соблюдение перечня имущества, на которое не может быть обращено взыскание, и т. д.); вопросы реализации имущества на торгах (вопрос выбора организации, осуществляющей торги, определение цены имущества, сроки проведения торгов, признание торгов несостоявшимися и их последствия и т. д.).

3. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении требований неимущественного характера, например: вопросы по трудовым спорам (соблюдены ли правила восстановления на работе, срок, последствия), жилищным спорам (вселение, выселение и т.д), по спорам, вытекающим из семейных правоотношений (вопросы соблюдения законодательства при отобрании, передаче ребенка, порядке общения с ним и т. д.).

В качестве дополнения по направлению совершенствования нормативной правовой базы и методического обеспечения следует привести мнение С. Н. Сабанина, который считает, что совершенствование прокурорского надзора должно включать разработку и утверждение единых стандартов надзорной деятельности [6, с. 122], которые должны содержать четкие критерии оценки законности лицензионных решений и процедуры их принятия, что позволит исключить субъективизм при принятии надзорных решений.

Более того, необходимо также обеспечить прозрачность и доступность информации о результатах надзорных мероприятий.

Взаимодействие с другими государственными органами также требует совершенствования: межведомственное сотрудничество должно быть построено на принципах оперативности и координации действий, что позволит избежать дублирования функций и повысить результативность надзорных мероприятий,

в рамках которого необходимо совершенствовать процессы обмена информацией о выявленных и возможных нарушениях.

### **Заключение и выводы**

Резюмируя изложенное, с целью систематизации направлений совершенствования осуществления прокурорского надзора за состоянием законности в сфере принудительного исполнения решений суда, для обеспечения дальнейшего развития теоретических и практических аспектов прокурорского надзора в анализируемой сфере, предлагаем выделить три группы. Во-первых, совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих взаимодействие прокуратуры

с органами принудительного исполнения при проведении надзорных мероприятий. Во-вторых, совершенствование специальных методических рекомендаций для прокурорских работников по отдельным сферам исполнительного производства. В-третьих, совершенствование деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью действий судебных приставов в ходе осуществления принудительного исполнения решений суда.

Таким образом, комплексное совершенствование законодательства, правоприменительной практики, методики и тактики контрольно-надзорной деятельности позволит повысить эффективность прокурорского надзора и защитить права граждан и интересы государства.

### **Список источников**

1. Максуров А. А. Координация актуальных направлений деятельности прокурора: монография. Москва, 2023. 664 с.
2. Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах статуса прокурора в сфере исполнительного производства // Винокуров А. Ю. Избранные статьи. В 3-х т. Т. 2. Москва, 2017. С. 266–269.
3. Трошина Н. В. К вопросу об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в современных условиях // Деятельность органов прокуратуры по укреплению российской государственности на современном этапе: монография. Москва, 2023. С. 82–86.
4. Воеводина Т. Г. Теория и практика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Организация судебной и прокурорско-следственной деятельности: монография. Москва, 2022. С. 61–78.
5. Кабатов Д. Л., Тугутов Б. А. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства об исполнительном производстве // Законность. 2020. № С. 28–31.
6. Сабанин С. Н., Макаzieва З. Д. Совершенствование организационно-правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов // Право и государство: теория и практика. 2021. № 1 (193). С. 122–125.

### **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ**

#### **Глухова Евгения Викторовна**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (НИУ)  
454080, г. Челябинск, Россия, пр-т Ленина, 76  
Доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин, Челябинский государственный университет, г. Челябинск, Россия  
E-mail: Gluhova.e81@list.ru  
ORCID: 0000-0002-9794-4942

### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

#### **Evgeniya V. Glukhova**

Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Law Institute, South Ural State University (SUSU)  
76 Lenin Ave, Chelyabinsk 454080, Russia;  
Associate Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines, Institute of Law, Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia  
E-mail: Gluhova.e81@list.ru  
ORCID: 0000-0002-9794-4942

### **КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ**

Конфликт интересов отсутствует.

### **CONFLICT OF INTEREST**

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 21.07.2025.

Дата рецензирования статьи / Revised: 15.08.2025.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 15.10.2025.