

Судебная практика по оспариванию органами прокуратуры действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей

Шевченко Светлана Игоревна

*советник отдела судебной защиты и судебно-аналитической деятельности
Правового управления ФССП России*

Ефимова Валентина Николаевна

заместитель начальника Правового управления ФССП России

Проверка органами прокуратуры деятельности судебных приставов-исполнителей проводится чаще всего по заявлениям граждан и организаций – сторон исполнительного производства, обратившихся в органы прокуратуры. При этом в случае выявления в действиях судебных приставов-исполнителей нарушений закона прокурор применяет меры прокурорского реагирования.

Как правило, до обращения в суд с заявлением об оспаривании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей прокурор вносит руководителю территориального органа ФССП России представление об устранении нарушений закона. Данное полномочие предоставлено прокурорам ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Представляется, что обращение в суд является крайней мерой, которую применяет прокурор.

Полномочия по обращению в суд предоставлены прокурорам ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Кроме того, по вопросам полномочий по обращению прокуроров в суд издан приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве». Согласно данному приказу прокурор может обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В порядке реализации предоставленных ч. 3 ст. 45 ГПК РФ полномочий обязательным является участие прокурора в рассмотрении следующих дел:

- о выселении без предоставления другого жилого помещения;
- о восстановлении на работе в связи с прекращением трудового договора;
- о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении трудовых и служебных обязанностей, а также в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В иных случаях прокурор вступает в процесс и дает заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, если истец или ответчик по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы либо спор приобрел особое общественное значение в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании.

Однако в судах общей юрисдикции не выработана единая позиция по вопросу возможности оспаривания действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей прокурором.

Так, в соответствии со ст. 121 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон 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 и иными лицами, чьи права и интересы нарушены такими действиями (бездействием).

В силу п. 1 ст. 49 Закона об исполнительном производстве взыскателем и должником могут быть гражданин или организация, а также объединение граждан, не являющееся юридическим лицом.

Закон о прокуратуре также не предусматривает возможность оспаривания прокурором постановлений судебных приставов-исполнителей в порядке ст. 441 ГПК РФ и Закона об исполнительном производстве.

Согласно толкованию, данному в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», исполнение судебного решения является составляющей частью судебного разбирательства.

Функция осуществления прокурором надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в ходе осуществления судом правосудия по гражданским делам, ГПК РФ не предусмотрена и, следовательно, не распространяется на стадию исполнения судебных постановлений как на составную часть судебного разбирательства.

Данной позиции придерживаются, в частности, Котласский районный суд Архангельской области и Саратовский областной суд.

Вместе с тем право прокурора на обжалование действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей, как правило, не ставится судами под сомнение в случаях, когда прокурором подано заявление:

– в интересах Российской Федерации и муниципальных образований о признании незаконными действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительных производств по взысканию административных штрафов;

– в интересах несовершеннолетних о признании незаконными действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительных производств по взысканию алиментных платежей.

Данное обстоятельство обусловлено тем, что право прокурора на обращение в суд в указанных случаях предусмотрено ст. 45 ГПК РФ.

Оспаривание бездействия судебных приставов-исполнителей

Как правило, основанием для оспаривания прокурорами бездействия судебных приставов-исполнителей служит непринятие мер по исполнению исполнительного документа, в том числе:

- ненаправление запросов в регистрирующие органы;
- неналожение ареста на имущество должника;
- непроведение проверки имущественного положения должника;
- необъявление розыска должника или его имущества;
- непроведение проверки кассы должника-организации.

Так, Балтийским районным судом города Калининграда рассмотрено заявление прокурора о признании незаконным бездействия судебного пристава-исполнителя по исполнению требований исполнительного листа о взыскании алиментов, поданное в защиту интересов несовершеннолетнего Г.

Судом установлено, что алименты с должника не взыскивались с момента возбуждения исполнительного производства, меры принудительного исполнения не применялись, место нахождения должника и его имущества не установлено. Прокурором было внесено представление об устранении нарушений законодательства об исполнительном производстве руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов по Калининградской области – главному судебному приставу Калининградской области, который, в свою очередь, направил поручение о постановке исполнения данного исполнительного производства на контроль начальнику отдела – старшему судебному приставу. Однако какие-либо меры по исполнению исполнительного документа предприняты не были.

С учетом указанных обстоятельств бездействие судебного пристава-исполнителя по принятию мер по своевременному, полному и правильному исполнению требований исполнительного листа о взыскании алиментов признано незаконным.

Елизовский городской прокурор обратился в суд с заявлением об оспаривании бездействия судебного пристава-исполнителя, выразившегося в неисполнении постановления судьи по делу об административном правонарушении в части административного приостановления деятельности общежития – запрета эксплуатации общежития для студентов профессионально-технического училища в период с 16.02.2009 по 16.05.2009.

Причинами бездействия судебного пристава-исполнителя послужили затруднения в части исполнения решения суда о запрете эксплуатации общежития, связанные с переселением проживающих в нем граждан. В связи с этим

в соответствии с ч. 1 ст. 32 Закона об исполнительном производстве судебный пристав-исполнитель обратился в суд с заявлением о разъяснении способа и порядка исполнения требований исполнительного документа. В своем заявлении судебный пристав-исполнитель указал, что в общежитии проживают граждане, не являющиеся учащимися ПТУ, которые производят оплату за пользование жилым помещением и электроэнергию, имеют на иждивении несовершеннолетних детей, и для многих из которых данное жилье является единственным. Выселение подразумевает освобождение жилого помещения, указанного в исполнительном документе, от выселяемого и его имущества, а также запрет выселяемому пользоваться освобожденным помещением. В связи с этим, по мнению судебного пристава-исполнителя, выселение указанных граждан из общежития повлечет нарушение их конституционных прав, так как в исполнительном документе указаний о выселении (переселении) не содержится.

Решением Елизовского районного суда Камчатского края заявление прокурора удовлетворено, бездействие судебного пристава-исполнителя признано незаконными. При этом суд указал, что судебным приставом-исполнителем не исполнены содержащиеся в постановлении судьи требования об административном приостановлении деятельности общежития в части запрета эксплуатации указанного общежития, а именно: судебным приставом не произведено опечатывание помещений общежития, как это требуется в соответствии с ч. 2 ст. 109 Закона об исполнительном производстве.

Кинешемским городским судом Ивановской области рассмотрено заявление Кинешемского городского прокурора, поданное в интересах В., о признании незаконным бездействия начальника подразделения судебных приставов – старшего судебного пристава отдела, выразившегося в непринятии мер по восстановлению исполнительного производства.

Судом в ходе рассмотрения жалобы установлено, что в результате аварии отопительной системы, произошедшей в подразделении судебных приставов в 2007 году, исполнительное производство о взыскании в пользу В. алиментов на содержание ребенка утрачено. Однако начальником подразделения судебных приставов в нарушение приказа ФССП России от 29.10.2007 № 507 «Об организации работы по восстановлению утраченных исполнительных документов, исполнительных производств в Федеральной службе судебных приставов» не предприняты меры по восстановлению материалов исполнительного производства и исполнительного листа. В связи с этим заявление прокурора было удовлетворено судом.

Вместе с тем имеют место случаи, когда прокурором оспаривается бездействие судебных приставов-исполнителей, не связанное с исполнением требований исполнительного документа.

Так, в январе 2009 года Шалинским городским судом Чеченской Республики рассмотрено 49 заявлений прокурора Курчалоевского района Чеченской Республики о признании незаконным бездействия судебных приставов-исполнителей

Шалинского межрайонного отдела УФССП России по Чеченской Республике. Все 49 заявлений удовлетворены судом.

Основной причиной удовлетворения требований прокурора послужило то, что судебными приставами-исполнителями по 49 исполнительным производствам по истечении срока, установленного должникам для добровольного исполнения исполнительных документов, не приняты меры по взысканию исполнительского сбора. Кроме того, указанные исполнительные производства окончены, однако должникам не были направлены копии постановлений об окончании исполнительного производства. Таким образом, судебными приставами-исполнителями нарушены требования ст.ст. 30, 47, ч. 1 ст. 112 Закона об исполнительном производстве, ст. 12 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» (далее – Закон о судебных приставах).

Оспаривание действий судебных приставов-исполнителей по отказу в возбуждении исполнительного производства

Удовлетворение заявлений прокуроров данной категории обусловлено, прежде всего, неправильным толкованием судебными приставами-исполнителями установленных законодательством требований к исполнительным документам.

Так, Истринский городской прокурор Московской области обратился в суд с заявлением о признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя об отказе в возбуждении исполнительного производства по делу об административном правонарушении.

В адрес судебного пристава-исполнителя поступило постановление-квитанция, вынесенное инспектором ДПС ОГИБДД Истринского УВД о наложении на К. наказания в виде штрафа.

Однако судебный пристав-исполнитель отказал в возбуждении исполнительного производства, сославшись на п. 4 ст. 31 Закона об исполнительном производстве. Так, по мнению судебного пристава-исполнителя, исполнительный документ не соответствует ст. 13 Закона об исполнительном производстве, а именно: в исполнительном документе отсутствуют наименование дела или материалов, на основании которых выдан исполнительный документ, их номера; резолютивная часть не содержит требований о возложении на должника обязанности по передаче взыскателю денежных средств.

Судом при рассмотрении заявления установлено, что постановление-квитанция о наложении на К. административного наказания в виде штрафа соответствует требованиям ч. ст. 32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку в нем содержатся:

– ссылка на ч. 1 ст. 12.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающую административную ответственность за данное правонарушение (то есть, по мнению суда, указано наименование материала об административном правонарушении);

– номер постановления-квитанции;

– резолютивная часть постановления-квитанции содержит требование о возложении на должника обязанности по передаче взыскателю денежных средств (требование об оплате штрафа).

Суд также указал следующее.

Постановление-квитанция о наложении административного наказания вступило в законную силу. Лицо, привлеченное к административной ответственности, не уплатило штраф добровольно в предусмотренный законом тридцатидневный срок. Административный материал был направлен в службу судебных приставов для взыскания штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, поскольку постановление-квитанция имеет силу исполнительного документа.

На основании изложенного постановление судебного пристава-исполнителя об отказе в возбуждении исполнительного производства отменено судом.

Аналогичные решения об отмене постановлений судебных приставов-исполнителей вынесены Истринским городским судом по 30 заявлениям Истринского городского прокурора.

Оспаривание действий судебных приставов-исполнителей по возбуждению исполнительного производства

Практика рассмотрения судами заявлений прокуроров об оспаривании действий судебных приставов-исполнителей по возбуждению исполнительного производства не является распространенной.

Прокурор Архаринского района Амурской области в марте 2009 года обратился в суд с 18 заявлениями о признании незаконными действий судебных приставов-исполнителей по возбуждению исполнительных производств о взыскании с должника-организации в пользу граждан задолженности по заработной плате.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что исполнительные производства возбуждены судебным приставом-исполнителем на основании удостоверений комиссии по трудовым спорам, которые подписаны ее председателем, не имевшим на то полномочий, так как на день выдачи удостоверения комиссия по трудовым спорам организации-должника не существовала.

Кроме того, прокурором указано, что в нарушение положений информационного письма ФССП России от 06.12.2005 № 12/1-01-4367-НВ «О результатах реализации на практике законодательства об исполнительном производстве», взыскателями при предъявлении удостоверений комиссии по трудовым спорам не были представлены копии решений, на основании которых были выданы исполнительные документы.

По результатам рассмотрения судом указанных заявлений о признании действий судебных приставов-исполнителей по возбуждению исполнительных производств признаны правомерными, в удовлетворении заявленных прокурором требований отказано.

При этом суд руководствовался следующим.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона об исполнительном производстве удостоверения, выдаваемые комиссиями по трудовым спорам, являются исполнительными документами, направляемыми (предъявляемыми) судебному приставу-исполнителю. Основания для отказа в возбуждении исполнительного производства предусмотрены ч. 1 ст. 31 Закона об исполнительном производстве. Поскольку удостоверения комиссии по трудовым спорам соответствовали требованиям, предъявляемым к исполнительным документам, установленным ст. 13 Закона об исполнительном производстве, то основания для отказа в возбуждении исполнительного производства отсутствовали.

В соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона о судебных приставах в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных Законом об исполнительном производстве, судебный пристав-исполнитель принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов.

Перечень исполнительных действий, которые может совершать судебный пристав-исполнитель при исполнении требований, содержащихся в исполнительных документах, предусмотрен ч. 2 ст. 12, ст. 64 Закона об исполнительном производстве. Вместе с тем, ни Закон о судебных приставах, ни Закон об исполнительном производстве не возлагают на судебного пристава-исполнителя обязанность по проверке законности предъявленных исполнительных документов.

О том, что исполнительное производство возбуждается лишь на основании удостоверения комиссии по трудовым спорам, указано также в ст. 389 Трудового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, информационное письмо ФССП России, на которое ссылался прокурор в своих заявлениях, носит рекомендательный характер и относится к периоду действия Федерального закона от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», утратившего силу.

Оспаривание действий судебных приставов-исполнителей по окончанию исполнительных производств

Основанием для обращения прокуроров в суд с заявлениями данной категории служит преждевременное окончание исполнительного производства, сопряженное с неприятием судебным приставом-исполнителем всех предусмотренных законом мер по исполнению требований исполнительного документа.

Так, Змеиногорский межрайонный прокурор обратился в суд с 3 заявлениями об оспаривании постановлений об окончании исполнительных производств по основаниям, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 47 Закона об исполнительном производстве.

Основаниями для обращения в суд послужили ненаправление судебными приставами-исполнителями запросов в налоговые инспекции, Пенсионный фонд Российской Федерации, ФГУП «Ростехинвентаризация», а также неприятие мер по установлению места работы должника.

Суд пришел к выводу о том, что окончание исполнительных производств является необоснованным, если судебным приставом-исполнителем не предпринят исчерпывающий комплекс мер по исполнению исполнительного документа. На основании изложенного заявления прокурора признаны обоснованными, а постановления судебных приставов-исполнителей об окончании исполнительных производств – незаконными.

Вместе с тем имеют место случаи оспаривания прокурорами по указанным основаниям постановлений об окончании исполнительных производств, суммы взыскания по которым являются незначительными (например, на основании постановлений о взыскании административного штрафа за нарушение правил дорожного движения).

В соответствии с ч. 5 ст. 4 Закона об исполнительном производстве одним из принципов, в соответствии с которыми осуществляется исполнительное производство, является соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения

В то же время стоимость имущества должника, сведения о котором могут представить отдельные регистрирующие органы (например, ГИБДД, Росреестр), как правило, многократно превышает сумму взыскания по вышеуказанным исполнительным документам.

В связи с изложенным направление запросов в органы, регистрирующие дорогостоящее имущество, в рамках исполнительных производств о взыскании незначительных сумм денежных средств представляется нецелесообразным.

Прокурор Сусанинского района Костромской области обратился в суд с заявлением о признании действий судебного пристава-исполнителя по окончанию исполнительного производства незаконными. В обоснование заявленных требований прокурор указал следующее.

Постановлением Сусанинского районного суда Костромской области деятельность индивидуального предпринимателя К. по использованию торцовочного станка была приостановлена на срок до 90 суток.

Однако по истечении 35 суток с момента вынесения постановления суда судебным приставом-исполнителем вынесено постановление об окончании исполнительного производства в связи с фактическим исполнением требований, содержащихся в исполнительном документе. Однако моментом фактического исполнения требований, указанных в постановлении суда, следует считать окончание срока административного приостановления деятельности, то есть дату истечения 90 суток.

Сусанинский районный суд, признав доводы прокурора обоснованными, признал действия судебного пристава-исполнителя незаконными.

Черемушкинским районным судом города Москвы рассмотрены 4 заявления прокурора о признании незаконными действий судебных приставов-исполнителей по вынесению постановлений об окончании исполнительных производств о взыскании с должников денежных средств в доход Московского городского фонда обязательного медицинского страхования.

По мнению прокурора, указанные действия нарушили интересы Российской Федерации как субъекта гражданских правоотношений, поскольку в результате незаконного окончания исполнительных производств в казну Российской Федерации не поступили денежные средства. Прокурор указал, что нарушения, допущенные судебным приставом-исполнителем при исполнении должностных обязанностей, а именно: непринятие всех предусмотренных законом мер по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов, были выявлены в ходе проверки его деятельности прокуратурой.

Суд, отказывая в удовлетворении заявленных требований, указал, что судебным приставом-исполнителем произведены все действия по розыску имущества должников и их доходов. Кроме того, исполнительное производство окончено по основаниям, не препятствующим повторному предъявлению исполнительного листа к исполнению, в связи с чем действия судебных приставов-исполнителей суд признал законными.

Анализ практики рассмотрения судами заявлений прокуроров об оспаривании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей свидетельствует, что в большинстве случаев требования прокуроров являются обоснованными.

При подготовке данной статьи использованы материалы практики рассмотрения судами заявлений органов прокуратуры об оспаривании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей за 9 месяцев 2009 года, представленные территориальными органами ФССП России.

Нормативные акты:

1. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;
5. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.12.2003 № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве»;
6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»;
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
8. Трудовой кодекс Российской Федерации;
9. Федеральный закон от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве».