

# ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Научная статья  
УДК 347.93

doi: 10.17223/23088451/26/24

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ – ОТДЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА БЫТЬ

Олег Викторович Воронин<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Национальный исследовательский Томский государственный университет, Томск, Россия, crim.just@mail.ru*

**Аннотация.** Раскрываются основные нормативные правовые предпосылки определения прокурорского надзора в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора. Главными из них выступают комплексность сложившегося надзора прокуратуры за современной деятельностью судебных приставов, включающей в себя различные по своей правовой природе виды деятельности, а также инициативный характер прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов, обусловленный возможностью судебных приставов в оперативном (упрощенном) порядке в установленных законом случаях ограничивать основные конституционные права граждан при осуществлении возложенных на приставов обязанностей.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, отрасль прокурорского надзора, судебные приставы

**Для цитирования:** Воронин О.В. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами – отдельной отрасли прокурорского надзора быть // Уголовная юстиция. 2025. № 26. С. 134–138. doi: 10.17223/23088451/26/24

Original article  
doi: 10.17223/23088451/26/24

## PROSECUTOR SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY BAILIFFS: THE CASE FOR ESTABLISHING A SEPARATE BRANCH

Oleg V. Voronin<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation, crim.just@mail.ru*

**Abstract.** Currently, the main normative legal preconditions have matured for designating prosecutor supervision over bailiffs as an independent branch of prosecutor supervision. The primary reasons are the comprehensive nature of the existing prosecutor supervision over modern bailiff activity and the proactive nature of this supervision. The comprehensive nature of prosecutor supervision is evident in the emergence of several distinct directions within it, as rightly noted by specialized directives of the Russian General Prosecutor's Office. Currently, within the framework of supervision over the execution of laws by bailiffs, one can separately distinguish: supervision over the legality of the initiation and conduct of enforcement proceedings; supervision over the procedural activities of inquiry officers within the Bailiff Service; supervision over the legality of administrative practice; supervision over the legality of the use of special means to ensure the established order of court activities and to ensure the forced execution of court decisions. The proactive nature of prosecutor supervision over the execution of laws by bailiffs is expressed in the prosecutor's ability to exercise the granted legal powers independently of the presence of a signal about a law violation, as well as in their right to use these powers at their own discretion to conduct measures aimed at identifying and uncovering legal violations. The existence of such capabilities is due to the fact that after recent legislative changes, bailiffs have been granted the power, on the grounds specified in the law, to significantly restrict the core constitutional rights of debtor citizens promptly (e.g., to enter a debtor's dwelling without judicial consent, to restrict a citizen's freedom of movement by prohibiting them from leaving the Russian Federation, etc.). In this regard, considering the dependent position of the debtor citizen during the forced execution of court decisions, the proactive nature of prosecutor supervision serves as a significant guarantee for the prompt assurance of legality in bailiff activities, as well as the restoration of the violated rights of persons involved in the forced execution of court decisions.

**Keywords:** prosecutor supervision, branch of prosecutor supervision, bailiffs

**For citation:** Voronin, O.V. (2025) Prosecutor supervision over the execution of laws by bailiffs: The case for establishing a separate branch. *Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 26. pp. 134–138. (In Russian). doi: 10.17223/23088451/26/24

Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами традиционно рассматривается как самостоятельная прокурорская деятельность, однако в науке до сих пор нет единства мнений, к какому конкретному виду она относится. Спектр взглядов широк: самостоятельное направление в рамках надзора за исполнением законов [1. С. 84]; отдельный вид прокурорской деятельности [2. С. 39]; формирующаяся отрасль прокурорского надзора [3. С. 250] и, наконец, его отдельная, самостоятельная отрасль [4. С. 58; 5. С. 38].

На различных этапах развития законодательства и прокурорской деятельности каждая из приведенных позиций представляется достаточно обоснованной. Безусловно, как и любая разновидность специализированного надзора, прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами изначально обусловлен общим надзором, поэтому вполне логично на этапе становления (в середине 90-х гг. XX в.) рассматривать его как отдельное направление прокурорского надзора в рамках надзора за исполнением законов. Однако дальнейшее развитие законодательства, регулирующего деятельность судебных приставов, возложение на них дополнительных обязанностей, развитие службы судебных приставов и усложнение их деятельности приводят к изменению содержания и организации прокурорского надзора (конец 90-х гг. XX в.), что находит логичное отражение и в научных взглядах на него уже как на отдельный самостоятельный вид прокурорской деятельности, а далее – как на формирующуюся (начало 2000-х гг.), а позже – и самостоятельную отрасль прокурорского надзора.

Несмотря на то, что в 90-х гг. XX в., а также в начале 2000-х гг. в теории наметилась некоторая тенденция отхода от использования традиционного понятийного аппарата, выработанного советскими учеными, современная наука прокурорского надзора сохраняет устоявшиеся подходы к определению структуры и содержания прокурорской деятельности. В этой связи представляется отрадным сохранение деления единого по своей сути прокурорского надзора на отдельные отрасли как методологического приема организации и повышения эффективности прокурорской деятельности. Поэтому проблема определения сущности той ли иной прокурорской деятельности путем признания ее самостоятельной отраслью или включения в состав существующих не теряет своей актуальности и в полной мере касается прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами.

Противники признания данной деятельности в качестве самостоятельной отрасли в основном приводят следующие аргументы:

1. Раздел III Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о прокуратуре) не был дополнен отдельной отраслевой главой, определяющей предмет, пределы и правовые средства прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов.

2. Из содержания Закона о прокуратуре не ясно, деятельность каких судебных приставов охватывается предметом надзора прокуратуры: только лишь судебных приставов-исполнителей или же включает в себя также надзор за законностью деятельности судебных

приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

3. Наконец, противники выделения данного направления деятельности в отдельную отрасль полагают, что деятельность судебных приставов в силу зависимость от судебной власти характера не обладает достаточной независимостью для признания ее в качестве самостоятельной. Узкое содержание правовых отношений, складывающихся в ходе принудительного исполнения судебных решений, и зависимый от судебных органов характер деятельности судебных приставов не позволяют прокурору реализовать всю полноту надзорных мер, свойственных для отдельной отрасли надзора. К тому же сам Закон о прокуратуре не закрепляет отдельные правовые средства надзора за судебными приставами: прокурор, надзирающий за их деятельностью, фактически использует общенадзорные полномочия.

Несмотря на справедливость приведенных аргументов с точки зрения действующей редакции Закона о прокуратуре, представляется, что формальным подходом ограничиваться не стоит.

Действительно, Закон о прокуратуре не содержит отдельной отраслевой главы, посвященной регулированию прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов, но вместе с тем он называет данный вид деятельности в ч. 2 ст. 1 наряду с иными отраслями прокурорского надзора (при этом помещая его между надзором за исполнением законов органами, осуществляющими, ОРД, дознание и предварительное следствие, и надзором за законностью принудительной изоляции, которые традиционно рассматриваются как самостоятельные отрасли прокурорского надзора). В науке прокурорского надзора давно и обоснованно аргументируется, что отсутствие отдельной отраслевой главы в действующей редакции Закона о прокуратуре служит существенным его недостатком и пробелом, поэтому едва ли стоит акцентировать на этом доводе принципиальное внимание. К тому же не следует забывать, что отраслевое деление прокурорского надзора – это не метод правового регулирования прокурорской деятельности, а методологический прием его оптимальной организации.

На начальном этапе правового регулирования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами действительно не совсем было ясно, деятельность каких судебных приставов включается в его предмет. Во многом этому способствовала неразвитость самого законодательства, регулирующего деятельность судебных приставов и самой службы в целом. Однако новеллы законодательства в конце 90-х гг. XX века – начале 2000-х гг. существенно изменили правовой статус Федеральной службы судебных приставов России и характер деятельности судебных приставов. Федеральная служба судебных приставов России (далее по тексту – ФССП России) стала представлять собой отдельный орган исполнительной власти, расширились ее штат и состав, а деятельность всех приставов, помимо большей независимости (в том числе, от судебного контроля), приобрела самостоятельный и комплексный характер.

Кроме традиционного исполнительного производства, активнее стали осуществляться уголовно-процессуальные производства (дознание), административная практика, обеспечение безопасности различных субъектов производства в ходе судебных процессов и при совершении исполнительных действий, нередкими стали случаи исполнения принудительных приводов (доставлений), применения специальных средств для обеспечения установленного порядка деятельности судов [6]. Изменение содержания и характера деятельности судебных приставов обусловило изменение прокурорского надзора – он приобрел инициативный и комплексный характер.

Инициативный характер прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами выразился в возможности прокурора реализовывать предоставленные ему правовые средства независимо от наличия сигнала о нарушении закона, а также в его праве с их помощью по собственному усмотрению проводить мероприятия, направленные на выявление и вскрытие нарушений закона. Наличие таких возможностей обуславливалось тем, что после последних изменений законодательства судебным приставам была предоставлена возможность при наличии указанных в законе оснований существенно ограничивать основные конституционные права граждан-должников в оперативном порядке (входить в жилище должника без судебного согласия, ограничивать свободу передвижения гражданина путем запрета покидать пределы РФ и пр.). В этой связи с учетом зависимого положения гражданина-должника в ходе принудительного исполнения судебных решений инициативный характер прокурорского надзора выступил существенной гарантией оперативного обеспечения законности деятельности судебных приставов, а также восстановления нарушенных прав лиц, вовлеченных в принудительное исполнение решений судов.

Комплексность прокурорского надзора проявилась в появлении у него нескольких направлений, на что справедливо обратили внимание профильные директивы Генпрокуратуры России [7]. В рамках надзора за исполнением законов судебными приставами в настоящий момент отдельно можно выделить: надзор за законностью возбуждения и осуществления исполнительных производств; надзор за процессуальной деятельностью дознавателей службы судебных приставов; надзор за законностью административной практики; надзор за законностью применения специальных средств для обеспечения установленного порядка деятельности судов и для обеспечения принудительного исполнения судебных решений и др. В этой связи рассматривать прокурорский надзор за законностью деятельности судебных приставов в качестве одного из направлений в рамках общего надзора становится достаточно сложно.

Кроме того, специфика прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами проявилась также в особенностях реализации основных правовых средств прокурорского надзора. К примеру, как показывает практика, при вынесении такого традиционного средства прокурорского реагирования, как протест на

противоречащий закону акт судебного пристава-исполнителя, прокурор практически всегда устанавливает сокращенные срок его отмены, изменения или приведения в соответствие – трое суток (вместо общего 10-суточного срока).

Приведенные аргументы свидетельствуют о наличии существенных предпосылок для поддержания позиции ученых, выступающих за признание данного направления прокурорского надзора в качестве отдельной самостоятельной отрасли прокурорского надзора.

В литературе справедливо указывается, что основное препятствие заключается в отсутствии отдельных положений, которые могли бы детализировать правовое регулирование данной деятельности в качестве отраслевой. Безусловно, такой шаг законодателя способствовал бы окончательному нормативному оформлению прокурорского надзора за законностью деятельности судебных приставов в качестве отдельной отрасли. Однако не следует забывать, что «отраслевое» правовое регулирование не исчерпывается лишь закреплением соответствующих требований в Законе о прокуратуре, необходимо также наличие достаточного законодательного и нормативного правового массива, регулирующего деятельность поднадзорного лица.

Без наличия данного компонента вести речь о существовании самостоятельного содержания предмета отдельной отрасли бессмысленно. Как было отмечено выше, такая составляющая в настоящий момент сформирована и вполне достаточна для выделения в отдельный предмет отрасли, что в теории прокурорского надзора является одним из критериев признания ее самостоятельности. Внесение соответствующих изменений в Закон о прокуратуре должно стать лишь логическим завершением правового оформления рассматриваемой прокурорской деятельности в качестве отдельной отрасли.

Предмет самостоятельной отрасли прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в настоящий момент определяется ст. 1, 21, 26 Закона о прокуратуре и включает в себя: соблюдение судебными приставами Конституции РФ и иных действующих на территории РФ законов; надзор за законностью выносимых судебными приставами правовых актов; надзор за законностью принимаемых судебными приставами решений и совершаемых действий; соблюдение со стороны судебных приставов прав и свобод лиц, вовлеченных в их деятельность.

Пределы (границы предмета) по актам устанавливаются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к общему надзору в качестве пределов выступают только акты высшей юридической силы – Конституция РФ и законы, действующие на территории России. В других отраслях – также и иные нормативные правовые акты, когда это допускает Закон о прокуратуре [8. С. 68].

По кругу нормативных правовых актов верхний предел прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами охватывает надзор за соблюдением требований, содержащихся в Конституции РФ, а на отраслевом (специальном) уровне – надзор за исполнением требований, содержащихся в федеральных законах и приравненных к ним нормативных правовых актах.

Установление пределов прокурорского надзора по кругу лиц строится на обособлении деятельности отдельных органов, учреждений и должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность. Ранее во внимание также принималась их отраслевая (институциональная) принадлежность. В настоящее время этот критерий хотя и не утрачивает полного значения, тем не менее не играет приоритетной роли. Уточненными критериями для определения пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

1) существование совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожей направленностью деятельности, выражающейся в близких по своему содержанию целях и возложенных на них функциях;

2) высокая степень автономности и довольно продолжительный период функционирования их в таком качестве;

3) наличие отдельных правовых институтов, регулирующих их деятельность.

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в ис-

торически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет прокурорского надзора, и с учетом второго критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли [8. С. 66–67].

Деятельность ФССП России и судебных приставов отвечает указанным критериям, поэтому вполне уместно вести речь о наличии у рассматриваемой отрасли пределов по кругу поднадзорных лиц.

По кругу субъектов верхний предел надзора включает деятельность ФССП России в целом, службы судебных приставов Управления военных судов Министерства юстиции и Главного судебного пристава России; на специальном (отраслевом) уровне – деятельность приставов-исполнителей, приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, управлений и отделов службы судебных приставов в субъектах РФ, а также иных территориальных и специализированных подразделений службы судебных приставов и их должностных лиц.

Таким образом, фактическое наличие отдельного предмета и пределов надзора также служит дополнительным аргументом в пользу признания прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами в качестве самостоятельной отрасли современного прокурорского надзора. В этой связи позиции ученых, выступающих за обособление данной прокурорской деятельности на отраслевом уровне, заслуживают всяческой поддержки.

#### Список источников

1. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М. : Дашков и Ко, 2006.
2. Рябцев В.П. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4.
3. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебно-методический комплекс / под ред. проф. Ю.К. Якимовича. Томск : Изд-во НТЛ, 2008.
4. Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры : избранные статьи. М., 2012.
5. Пак В.А. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов. Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014.
6. Отчеты и доклады о деятельности ФССП России. URL: [https://fssp.gov.ru/deals/otchet\\_doklad\\_9](https://fssp.gov.ru/deals/otchet_doklad_9) (дата обращения: 16.12.2025).
7. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами : Указание Генпрокуратуры России от 19.09.2022 № 521/7 (ред. от 25.03.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2025).
8. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. А.Г. Халиулина. Томск : Изд-во НТЛ, 2013.

#### References

1. Savenkov, A.N. (ed.) (2006) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii: uchebnik* [Prosecutor Supervision in the Russian Federation: A Textbook]. Moscow: Dashkov i Ko.
2. Ryabtsev, V.P. (1999) *Prokuratura priobretat novye polnomochiya* [The Prosecution Acquires New Powers]. *Rossiyskaya yustitsiya*. 4.
3. Voronin, O.V. (2008) *Prokurorskiy nadzor v Rossiiskoy Federatsii: uchebno-metodicheskii kompleks* [Prosecutorial Supervision in the Russian Federation: A Teaching and Methodological Complex]. Tomsk: Izd-vo NTL.
4. Vinokurov, A.Yu. (2012) *K voprosu o klassifikatsii vneshnefunktsional'noi deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [On Classifying the External Functional Activities of the Prosecution of the Russian Federation]. In: *Aktual'nye voprosy organizatsii i deyatel'nosti prokuratury: izbrannye stat'i* [Current Issues of Organization and Activities of the Prosecution: Selected Articles]. Moscow.
5. Pak, V.A. (2014) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov sudebnymi pristavami po obespecheniyu ustanovlennogo poryadka deyatel'nosti sudov* [Prosecutor Supervision over the Execution of Laws by Bailiffs Ensuring the Established Order of Court Activities]. Irkutsk: Irkutsk Law Institute.
6. FSSP. (n.d.) *Otchety i doklady o deyatel'nosti FSSP Rossii* [Reports and Accounts on the Activities of the FSSP of Russia]. [Online] Available from: [https://fssp.gov.ru/deals/otchet\\_doklad\\_9](https://fssp.gov.ru/deals/otchet_doklad_9) (Accessed: 16th December 2025).
7. Consultant Plus. (2024) *On the Organization of Prosecutorial Supervision over the Execution of Laws by Bailiffs: Directive of the Prosecutor General's Office of Russia No. 521/7 dated 19.09.2022 (as amended on 25.03.2024)*. (Accessed: 16th December 2025). (In Russian).
8. Voronin, O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoy deyatel'nosti* [Theoretical Foundations of Modern Prosecutorial Activities]. Tomsk: Izd-vo NTL.

***Информация об авторе:***

**Воронин О.В.** – доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса, прокурорского надзора и правоохранительной деятельности Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия).  
E-mail: crim.just@mail.ru

*Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.*

***Information about the author:***

**O.V. Voronin**, docent, Cand. Sci. (Law), associate professor, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation).  
E-mail: crim.just@mail.ru

*The author declares no conflicts of interests.*

*Статья поступила в редакцию 28.10.2025;  
одобрена после рецензирования 05.12.2025; принята к публикации 19.12.2025.*

*The article was submitted 28.10.2025;  
approved after reviewing 05.12.2025; accepted for publication 19.12.2025.*