

ГЛАВА 1

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

1.1. Предпосылки формирования системного подхода к проблемам мер административно-исполнительной деятельности Федеральной службы судебных приставов

Для правильного понимания и, соответственно, адекватного правового регулирования административно-исполнительной деятельности Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России, Служба) как деятельности, складывающейся в рамках исполнительного производства, необходимо выработать оптимальный подход к набору административных мер, применяемых в рамках данной деятельности, их содержанию, а также соотношению между собой¹. Лишь при названных обстоятельствах мы сможем рассчитывать на последовательное и лишенное существующей в настоящий момент хаотичности развитие правовой модели исполнения актов юрисдикционных органов в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что сущность административно-исполнительной деятельности, определяемая в целом через категорию «приказ», во многом детерминирует тот инструментарий, который задействован при ее осуществлении с тем лишь уточнением, что убеждение, как представляется, призвано оказывать более интенсивное воздействие на систему административно-правовых мер при исполнении актов юрисдикционных органов, что и будет положено в основу

¹ Подробнее о понятии административно-исполнительной деятельности ФССП России см.: *Гуреев В.А.* Административно-исполнительная деятельность Федеральной службы судебных приставов – новая правовая категория // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 5. С. 17–28.

обоснования системного подхода к средствам административного воздействия в рамках административно-исполнительной деятельности ФССП России. Многие из известных науке административного права мер обладают спецификой в преломлении сферы исполнения актов юрисдикционных органов. Соответственно, классификация мер, используемых в административно-исполнительной деятельности, будет отчасти основываться на доктринальных разработках дифференциации мер административно-правового принуждения, но вместе с тем нами будет предложено ее авторское понимание.

Следует признать, что наукой административного права до сих пор так и не предложено общепризнанное классификационное основание, сообразно с которым конструировалась бы система административно-правовых мер в современной России. Думается, что уходит в прошлое время линейных классификаций, которыми было бы возможно описание системы административно-правовых мер во всем их многообразии. Едва ли сегодня существует вероятность найти единое классификационное основание, способное решить указанную научную задачу. В связи с этим более перспективными, по нашему мнению, становятся многоуровневые классификации административно-правовых мер, использующие в своей основе множественность оснований. При этом именно подобные классификации и закладывают основу проведения научных исследований в сфере систематизации мер административно-исполнительной деятельности Федеральной службы судебных приставов.

С указанных позиций мы можем сформулировать авторский подход к вопросу классификации мер административно-исполнительной деятельности.

В первую очередь все меры в зависимости от доминирующего метода воздействия следует делить на две группы:

1. Меры административно-правового принуждения;
2. Иные административно-правовые меры (в основе которых лежит убеждение).

Первая группа мер включает в себя:

- меры административного пресечения (включая процессуальное обеспечение);
- административно-восстановительные меры;
- меры административного наказания.

Критерием их выделения выступает способ охраны правопорядка.

Ко второй группе следует отнести административно-предупредительные меры.

В свою очередь, в зависимости от отношения к правонарушению возможно выделить:

- 1) административные меры, связанные с правонарушением (меры административно-правового принуждения);
- 2) административные меры, не связанные с правонарушением (иные административно-правовые меры).

Такое понимание системы административно-правовых мер положено в основу дальнейших наших рассуждений.

Вариативность государственного воздействия в рамках осуществления Федеральной службой судебных приставов административно-исполнительной деятельности предопределяется сложным комплексом общественных отношений, возникающих при исполнении актов юрисдикционных органов. Административно-процессуальная природа правоотношений судебного пристава-исполнителя и сторон исполнительного производства (должника и взыскателя) неминуемо порождает вопрос о характеристике применяемых судебным приставом-исполнителем мер. Учитывая приоритетность принудительного воздействия на должника в существующей парадигме нормативно-правового регулирования исполнительного производства, мы вполне можем говорить о доминировании в ряду существующих средств государственно-правового воздействия мер административно-правового принуждения.

Так, меры административного пресечения носят строго оперативный характер и преследуют цель прекращения противоправных действий и предотвращения их вредных последствий. По верному замечанию П.В. Дихтиевского, «мерам административного обеспечения присуще свойство неотложности. Экстренный характер их применения позволяет своевременно устранить противоправную ситуацию, ликвидировать противоправное поведение, а стало быть, надлежаще обеспечить личную безопасность, предотвратить вредные последствия, которые могли бы наступить, если бы правонарушение не было прекращено»¹. В связи с этим ученые-административисты Л.Л. Попов и А.П. Шергин обоснованно подчеркивают, что «реальные нарушения ставят под непосредственную угрозу охраняемые объекты, причиняют им вред ...интересы их защиты требуют «неотложной» помощи со сто-

¹ Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 177.

роны государства, которое оказывает ее в виде пресечения действий, нарушающих правовые предписания»¹.

К числу таких мер обычно относят требования прекратить противоправные действия, принудительное лечение, непосредственное физическое воздействие, применение специальных средств, оружия, запрещение эксплуатации транспортных средств и ряд иных мер².

Автор разделяет научный подход, в соответствии с которым обеспечительные меры (меры процессуального обеспечения) следует относить к числу пресекательных мер. При этом уточним, что едва ли оправданно говорить о существовании обеспечительных мер лишь в контексте производства по делам об административных правонарушениях. Исполнительное производство и производство по делам об административных правонарушениях — суть разновидности административно-юрисдикционного процесса с идентичной функциональной составляющей. Это, в свою очередь, обуславливает и применение общих для них средств административно-правового воздействия, включая меры обеспечительного характера. И.И. Веремеенко обращал внимание на промежуточность целей, которые преследуют указанные административные меры, а также на их вспомогательный и ярко выраженный обеспечительный, процессуальный характер³.

Таким образом, процессуальные средства, которые применяются судебным приставом-исполнителем для целей обеспечения своевременного и полного исполнения требований, содержащихся в исполнительных документах, и прекращения вследствие этого противоправных действий должника, мы предлагаем именовать *мерами административного обеспечения исполнения актов юрисдикционных органов*, что вполне соответствует предназначению названных действий.

К ним с учетом ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об ис-

¹ Попов Л.Л., Шергин А.П. Классификация мер административного принуждения // Правоведение. 1970. № 5. С. 31.

² См.: Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: учебник. 4-е изд. М.: ЭКСМО, 2009. С. 444–463; Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 164; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 272–274.

³ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1952. С. 45.

полнительном производстве, Закон № 229-ФЗ) относятся следующие исполнительные действия¹:

- вызов сторон и запрос необходимых сведений у физических и юридических лиц, государственных органов; получение от них объяснений, информации, справок;
- проведение проверок, в том числе финансовых и по исполнению исполнительных документов;
- дача физическим и юридическим лицам поручения по исполнению требований, содержащихся в исполнительных документах;
- вход в нежилые помещения и хранилища, занимаемые должником или другими лицами либо принадлежащие должнику или другим лицам, в целях исполнения исполнительных документов;
- с разрешения в письменной форме старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника – без указанного разрешения) вход без согласия должника в жилое помещение, занимаемое должником;
- наложение ареста на имущество, в том числе денежные средства и ценные бумаги, изъятие указанного имущества, передача арестованного и изъятого имущества на хранение;
- оценка имущества, а также привлечение для этого специалистов;
- производство розыска должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел;
- взывание исполнительского сбора;
- обращение в органы для проведения регистрации на имя должника принадлежащего ему имущества;
- установление временных ограничений на выезд должника из Российской Федерации;
- установление временных ограничений на пользование должником специальным правом;
- совершение иных необходимых для своевременного и правильного исполнения действий.

Административно-восстановительные меры применяются с целью восстановления справедливого (прежнего) правового положения.

¹ Исполнительные действия определяются указанной статьей закона в качестве действий, направленных на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на понуждение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований.

А.И. Каплунов использует термин «эквивалентное восстановление»¹. Весьма метко высказался по поводу данного вида мер С.В. Евдокимов. Он пишет: «...это средства государственно-правового принудительного воздействия, применяемые управомоченными субъектами в целях восстановления нарушенного правоотношения (независимо от субъективных оснований), путем понуждения субъекта к исполнению ранее возложенной, но не выполненной юридической обязанности»². Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти используют весь арсенал правовых средств снижения противоправности, включая меры административного предупреждения, пресечения, ответственности. Наряду с этим крайне важными и социально значимыми выступают именно те правовые средства, которые позволяют вернуть субъектов в состояние, существовавшее до нарушения их субъективных прав. К таким средствам в административно-правовой литературе традиционно относят: возмещение материального ущерба, причиненного административным правонарушением; снос самовольно возведенного строения, выселение граждан из самовольно занятых жилых помещений; взыскание недоимки; взыскание пени; восстановление на службе ранее уволенного государственного служащего; изъятие имущества, денежных средств, незаконно полученных субъектом, и др.³

Подобные меры обладают рядом специфических черт, к которым в научной литературе относят:

- способствование осуществлению юридических обязанностей, реализация которых в случае уклонения лица от их исполнения обеспечивается путем совершения органами государства или должностными лицами определенных действий;
- применение к тем лицам, которые не выполнили возложенные на них юридические обязанности;
- направленность на устранение последствий правонарушения;
- предназначенность для защиты права, принадлежащего лицу, и применение до тех пор, пока не будут восстановлены нарушенные права или пока не будет выполнена обязанность⁴.

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография. СПб., 2004. С. 55.

² Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры. Н. Новгород, 2001. С. 31.

³ См.: Макареико Н.В. Административное принуждение: особенности и классификация. Н. Новгород, 2001. С. 35.

⁴ См.: Евдокимов С.В. Указ. соч. С. 12, 19–20; Каплунов А.И. Указ. соч. С. 57.

Опираясь на принципиальное существование легальной реакции государства на совершенное административное правонарушение вне механизма административной ответственности, но в рамках административно-исполнительной деятельности, полагаем вполне логичным наличие адекватного инструментария воздействия на должника-правонарушителя. Как представляется, в качестве такового должен быть рассмотрен комплекс мер принудительного исполнения как специфической разновидности административно-восстановительных мер. При этом названные меры могут быть осознаны посредством представления общего механизма возникновения административного принуждения, о котором обстоятельно рассуждал П.И. Кононов. В частности, по мнению ученого, схема возникновения административного принуждения может быть представлена как логическое единство следующих элементов: 1) установление государством правовых предписаний; 2) возложение на субъектов юридической обязанности с добровольным или принудительным механизмом ее реализации; 3) возникновение административного принуждения в ситуациях отказа субъекта правоотношения от добровольной реализации предписаний норм права (соблюдения прав и интересов других лиц и исполнения обязанностей, соблюдения установленных запретов).

С учетом сказанного единственным основанием применения мер принудительного исполнения может служить отказ должника от добровольного исполнения требований исполнительного документа в установленный срок, что образует правонарушение в сфере исполнительного производства.

Статья 68 Закона об исполнительном производстве к мерам принудительного исполнения, в частности, относит:

- обращение взыскания на имущество должника;
- обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений;
- обращение взыскания на имущественные права должника;
- изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, а также по исполнительной надписи нотариуса в предусмотренных Федеральным законом случаях;
- наложение ареста на имущество должника, находящееся у должника или у третьих лиц, во исполнение судебного акта об аресте имущества¹;

¹ Закон об исполнительном производстве разграничивает *исполнительные действия*, совершаемые судебным приставом-исполнителем, примерный перечень которых

– обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в том числе на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, которые установлены Законом об исполнительном производстве;

– совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае если это действие может быть совершено без личного участия должника;

– принудительное вселение взыскателя в жилое помещение;

– принудительное выселение должника из жилого помещения;

– освобождение нежилого помещения, хранилища от пребывания в них должника и его имущества;

– принудительное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

Меры принудительного исполнения обладают рядом *специфических черт*, к числу основных из которых могут быть отнесены следующие.

приводится в ст. 64 Закона, и *меры принудительного исполнения*, под которыми понимаются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащих взысканию по исполнительному документу (ст. 68 Закона). Как отмечалось выше, исполнительные действия носят подчиненный характер, основным предназначением которых является обеспечение надлежащего применения судебным приставом-исполнителем мер принудительного исполнения. Отсюда наложение ареста по общему правилу признается исполнительным действием (п. 7 ч. 1 ст. 64 Закона), однако если арест накладывается во исполнение судебного акта об аресте имущества, то он рассматривается уже в качестве меры принудительного исполнения (п. 5 ч. 3 ст. 68 Закона). В этом контексте не вполне понятна логика законодателя при установлении правила, согласно которому по приостановленному исполнительному производству до его возобновления применение мер принудительного исполнения не допускается (ч. 6 ст. 45 Закона), что нисколько не ограничивает возможность совершения исполнительных действий. По приостановленному исполнительному производству вполне оправданным будет совершение таких исполнительных действий, как вызов сторон, запрос необходимых сведений и т.д. Однако наложение ареста, вход в нежилые и жилые помещения, установление ограничений на выезд должника из Российской Федерации также рассматриваются законодателем в качестве исполнительных действий, и, следовательно, их совершение является допустимым даже по приостановленному исполнительному производству. Это противоречит устоявшейся судебной практике применения Федерального закона от 21.07.1997 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (См.: постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.07.2007 по делу № Ф08-4156/07; постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.03.2005 № Ф04-1678/2005(9833-А27-12) и др.). Кроме того, можно говорить, что их установление в таком виде представляется далеко не во всех случаях обоснованным и сегодня.

Во-первых, направленность мер принудительного исполнения. Основная цель их применения — достижение положения, при котором бы реально гарантировалось исполнение актов юрисдикционных органов и восстанавливалось таким образом положение, существовавшее до нарушения субъективного права. Объективная потребность административного принуждения в рамках исполнительного производства очевидна и вытекает из необходимости своевременного и в полном объеме исполнения требований, содержащихся в исполнительных документах. Представляется необходимым сказать, что меры принудительного исполнения непосредственно направлены на правосознание посредством исполнения актов юрисдикционных органов во всем их многообразии. В связи с этим вызывает недоумение легальная дефиниция мер принудительного исполнения, содержащаяся в ч. 1 ст. 68 Закона об исполнительном производстве. В качестве таковых закон понимает «действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащего взысканию по исполнительному документу». Очевидно, что взыскание денежных средств, равно как и получение с должника иного имущества, хотя и составляет содержание доминирующей массы исполнительных производств, но этим отнюдь не исчерпывается. Нельзя забывать о существовании исполнительных документов, содержащих требования неимущественного характера (требования о выселении должника, вселении взыскателя, административном приостановлении деятельности и др.), по которым также применяются меры принудительного исполнения. Законодателю необходимо устранить выявленное несоответствие.

Во-вторых, меры принудительного исполнения могут быть применены лишь в законодательно установленном порядке в рамках исполнительного производства.

В-третьих, применение мер принудительного исполнения допускается лишь в отношении специфического субъекта — должника в связи с неисполнением им своей обязанности добровольно исполнить акт юрисдикционного органа — совершения им исполнительного правонарушения.

В-четвертых, меры принудительного исполнения выступают своеобразным «венцом» административно-исполнительного процесса, логическим следствием совершения судебным приставом-исполнителем всей совокупности мер обеспечения исполнения, которые хотя и опосредованно, но также преследуют цель надлежащего исполнения актов юрисдикционных органов.

Указанное понимание мер принудительного исполнения как административно-восстановительных мер позволяет глубже уяснить характер административно-исполнительной деятельности ФССП России, специфику воздействия на круг складывающихся в связи с этим общественных отношений. Следует обратить внимание, что в современных условиях необходимо совершенствовать применение мер принудительного исполнения главным образом посредством улучшения юридических механизмов воздействия на должника. Как представляется, целям сокращения разрыва и определенных противоречий между содержанием государственных требований, составляющих предмет административного принуждения, с одной стороны, и осознанием его подлинного смысла индивидами, с другой стороны, должна быть всецело подчинена деятельность по применению мер принудительного исполнения как мер административно-восстановительных. Соответственно, меры принудительного исполнения применяются в связи с противоправным поведением лица в целях восстановления нарушенного правового положения взыскателя.

Меры административной ответственности в отличие от приведенных выше административно-восстановительных мер выступают не с позиции компенсации, но наказания за определенные законом действия или бездействие.

В настоящее время в соответствии с законодательством об административных правонарушениях (ст. 23.68 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)) на Федеральную службу судебных приставов возложена задача рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных, в частности, ст. 17.14 КоАП РФ «Нарушение законодательства об исполнительном производстве» (ч. 1 и 3), а также ст. 17.15 КоАП РФ «Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера». Таким образом, административно-исполнительная деятельность Федеральной службы судебных приставов может дополняться применением мер административной ответственности.

Рассмотренные выше административно-правовые меры относятся к мерам административного принуждения, что не исключает возможности применения административных мер, в которых метод убеждения может носить определяющий характер. Представляется, что последовательное развитие в позитивном законодательстве указанных мер должно опираться на прочный доктринальный фундамент, способный придать убеждению в административном праве черты системного