

Научная специальность

12.00.14 «Административное право; административный процесс»

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2020.4.29>

НЕИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРИСТАВА-ИСПОЛНИТЕЛЯ КАК ПРИЗНАК НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

© Швейгер А. О., 2020

Дальневосточный юридический институт МВД России, г. Хабаровск, Россия

Выявлено, что сфера исполнительного производства является частью системы механизма реализации судебных актов и актов других органов и должностных лиц, принимаемых в целях реализации законодательства Российской Федерации и восстановления нарушенных отношений. Должностные лица органа принудительного исполнения обладают полномочиями принимать решения, обязательные для исполнения их адресатами. Установлено, что в случае неисполнения таких решений действующим законодательством предусмотрена административная ответственность. Отмечается, что в судебной практике часто возникают разногласия о содержании объективной стороны ст. 17.14 КоАП РФ. Анализируется вопрос характеристики и объема требований пристава-исполнителя, неисполнение которых влечет административную ответственность. Аргументируется вывод о законности или незаконности привлечения к административной ответственности за данное правонарушение.

Ключевые слова: исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель, неисполнение требований пристава-исполнителя, административная ответственность, нарушение законодательства об исполнительном производстве.

Сфера исполнительного производства в Российской Федерации является необходимым институтом, обеспечивающим принудительное исполнение судебных актов, а также актов иных органов и должностных лиц, которые наделены полномочиями издания соответствующих правовых документов, возлагающих обязанности имущественного и неимущественного характера, подлежащих обязательному исполнению субъектами, в отношении которых они были вынесены. Значимость данного института обусловлена взятыми государством на себя обязательствами гарантии имущественных и неимущественных законных прав субъектов отношений различного рода, которые характеризуются корреспондирующими обязанностями сторон, подлежащими выполнению. Вместе с тем часто недобросовестные участники таких отношений не выполняют возложенные на них обязанности или нарушают законные права других субъектов, по поводу чего выносятся акты судебных органов или уполномоченных должностных лиц, направленные на восстановление нарушенных правоотношений. Но сам факт вынесения соответствующего акта не гарантирует его исполнения обязанным субъектом, что часто и происходит в действительности. Поэтому единственным механизмом реализации таких актов является принудительный характер их исполнения, который возложен на орган принудительного

исполнения в лице Федеральной службы судебных приставов РФ (далее – ФССП РФ).

В рамках реализации своих полномочий должностные лица ФССП РФ имеют право привлекать лиц, уклоняющихся от исполнения судебных и иных актов, к административной и уголовной ответственности. Наиболее часто применяемым правовым механизмом для принуждения субъектов к исполнению судебных и иных актов является привлечение их к административной ответственности. Спектр арсенала норм административно-правового воздействия, используемый судебными приставами-исполнителями, достаточно широк, и практика их применения также достаточно разнообразна. Несмотря на богатую сформировавшуюся практику, тем не менее, остаются спорные вопросы реализации некоторых норм, влекущих административную ответственность.

Одной из наиболее часто применяемых судебными приставами-исполнителями норм административного законодательства является ст. 17.14 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве. Часть первая данной нормы в качестве одного из альтернативных элементов объективной стороны устанавливает ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя.

В рамках реализации своих полномочий пристав-исполнитель имеет право требовать от граждан и организаций выполнения определенных действий или воздержания от их совершения, необходимых для исполнения исполнительного документа. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об исполнительном производстве» данные требования обязательны для выполнения всеми гражданами и организациями, которым они вынесены¹. Аналогичное положение закреплено в ст. 14 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»². В случае невыполнения лицом законных требований пристава-исполнителя, последний имеет право привлечь его к административной ответственности по ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ.

Одним из спорных аспектов современной практики применения ст. 17.14 КоАП РФ остается вопрос о характере и объеме требований пристава-исполнителя, невыполнение которых образует объективную сторону указанного правонарушения. В диспозиции указанной нормы устанавливается ответственность за нарушение должником законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, представлении недостоверных сведений о своих правах на имущество, несообщении об увольнении с работы, о новом месте работы, учебы, месте получения пенсии, иных доходов или месте жительства. При этом невыполнение законных требований пристава-исполнителя в диспозиции предусмотрено в качестве самостоятельного альтернативного признака, образующего окончанный состав правонарушения.

Анализ правоприменительной практики по исполнительным производствам показал, что требования пристава-исполнителя, помимо иных действий, указанных в диспозиции части первой статьи, могут выражаться в предоставлении документов любого характера, явке в назначенное время должника к приставу, предоставлении сведений и информации любого характера, которые пристав уполномочен истребовать и т. п. Такие требования являются законными, если они не противоречат действующему законодательству, вынесены с соблюдением установленной формы и входят в полномочия пристава-исполнителя [4]. При реализации своих полномочий приставу предо-

ставлено право совершения действий, ограничивающих права граждан в той или иной части (например, без судебного решения запрашивать сведения в банках и иных коммерческих организациях, составляющих банковскую тайну)³.

Фактически под требованиями понимаются исполнительные действия, которые может совершать пристав в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве», направленные на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на понуждение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе. К таким действиям в соответствии с ч. 1 ст. 64 указанного закона относятся требования о явке любой из сторон исполнительного производства, истребование необходимых сведений и информации, осуществление проверки, в том числе и финансовых документов, дача поручений по исполнителю производству и т. п.

Несмотря на то что перечень таких действий описывается как полный в законе «Об исполнительном производстве», Верховный Суд РФ в своем постановлении указал, что данный перечень не является исчерпывающим и судебный пристав-исполнитель вправе совершать иные действия, необходимые для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов, если они соответствуют задачам и принципам исполнительного производства⁴. Это разъяснение вызвало различные мнения в правоприменительной практике о содержании требований пристава-исполнителя, которые он может предъявлять в рамках реализации своих полномочий по исполнительному производству, поскольку само требование к должнику об исполнении решения суда, без конкретизации мер, которые необходимы для его исполнения, также внешне носит законный характер и направлено на исполнение решения суда и восстановление нарушенных имущественных прав истца.

Так, Хостинским районным судом г. Сочи Краснодарского края было признано законным постановление судебного пристава-исполнителя о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ руководителя организации «Южный правоза-

¹ Об исполнительном производстве : федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

² Об органах принудительного исполнения Российской Федерации : федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ // Российская газета. 05.08.1997. № 149.

³ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа : постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2003 № 8-П // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁴ О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 1.

щитный центр» Симонова С. Л. В отношении организации было вынесено судебное решение о взыскании штрафа в размере 300 тыс. руб., в связи с чем было возбуждено исполнительное производство. Со счета организации было списано 304 руб., а оставшая сумма ввиду отсутствия денежных средств на счете организации не была взыскана. Пристав-исполнитель выставил требование к организации, в котором указал требование о необходимости оплаты штрафа. Поскольку требование не было исполнено, пристав оформил постановление, на основании которого Симонов С. Л. был признан виновным по ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ¹.

В приведенном примере суд фактически признал законность действий пристава-исполнителя, которые выразились в обычном требовании исполнить судебное решение и оплатить штраф без конкретизации мероприятий, которые должен осуществить должник для исполнения решения суда.

Решения такого рода нельзя признать обоснованными как со стороны судебных приставов-исполнителей, предъявляющих требования подобного характера, так и со стороны судов, признающих законность данных действий и привлечения должников по ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ.

Такой подход со стороны судебных приставов к реализации своих полномочий противоречит характеру деятельности ФССП РФ. Согласно ст. 2 Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», задачами исполнительного производства является правильное и своевременное исполнение судебных актов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В целях реализации возложенных на него задач пристав-исполнитель уполномочен совершать исполнительные действия, перечисленные в ч. 1 ст. 64 данного закона. Выполнение указанных действий необходимо для принудительного исполнения исполнительных документов в отношении должника [3, с. 217].

В соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» пристав-исполнитель принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов. Перечень данных мер закреплен в ст. 12 указанного закона, а также в гл. 7 Федерального закона «Об исполнительном производстве». Как было сказано выше, помимо перечис-

ленных мер, пристав имеет право осуществлять и иные действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права сторон исполнительного производства, направленные на исполнение исполнительных документов. Вместе с тем суть деятельности системы принудительного исполнения заключается не просто в требовании исполнения вынесенных решений, а принятии комплекса мер, направленных на их исполнение. Применительно к исполнительным производствам по имущественным спорам такие меры выражаются в совершении определенных действий приставом. Это вытекает из принципов исполнительного производства, носящих комплексный характер гражданского исполнительного права, объединяющего в себе правовые нормы различной отраслевой принадлежности. Положения исполнительного производства как комплексного правового образования сформировались под воздействием двух самостоятельных отраслей российского права: гражданского (и арбитражного) процессуального права и административного права. Черты гражданского процессуального и арбитражного процессуального права отражаются в стадийности и процедурной упорядоченности [2, с. 156]. Это требует соблюдения определенной процедуры взыскания с должника имущественного долга, что не может выражаться в простом требовании исполнения решения суда, а подразумевает обязательность проведения приставом определенных исполнительных действий, предусмотренных законодательством. Система органов принудительного исполнения изначально создавалась и наделялась достаточно широким спектром полномочий для того, чтобы именно совершением комплекса исполнительных действий способствовать исполнению судебных и иных актов.

В правоприменительной практике решения, подобные приведенному выше, по ст. 17.14 КоАП РФ часто принимаются по аналогии со сложившейся практикой привлечения виновных по ст. 17.15 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора. Действительно, данные нормы практически идентичны лишь с той разницей, что первая предусматривает ответственность за неисполнение требований пристава по исполнительному документу неимущественного характера, а вторая – документу неимущественного характера.

¹ Решение Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края по делу № 12-53/2018 от 15.03.2018. URL: https://sochi-xostinsky-krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=45109503&delo_id=1502001&new=0&text_number=1 (дата обращения 05.08.2020 г.).

Однако особенности содержания объективной стороны в анализируемой части отличаются. Данное содержание вытекает из особенностей указанных групп исполнительных производств, которые отличаются спецификой взысканий и процедурой принуждения, направленных на исполнение исполнительного документа. Как было верно отмечено в научной литературе, общие правила, универсальные для всех исполнительных производств, минимальны [5, с. 12].

При исполнении решения неимущественного характера пристав устанавливает срок должнику для его добровольного исполнения. При неисполнении в этот срок, пристав выносит постановление о взыскании исполнительского сбора, после чего устанавливает новый срок для исполнения должником исполнительного документа. Если лицо во вновь установленный срок опять не исполняет требования, пристав в соответствии со ст. 105 ФЗ «Об исполнительном производстве» выносит постановление о привлечении его к административной ответственности по ст. 17.15 КоАП РФ и устанавливает новый срок для исполнения [1, с. 574]. При этом, в случае каждого неисполнения требований в установленный вновь срок, возможно привлечение должника к административной ответственности. Фактически его можно привлекать неограниченное количество раз до момента фактического исполнения им требований исполнительного документа. Такая возможность обусловлена спецификой возникающих отношений и особенностью нарушенных правоотношений, требующих восстановления, а также ограниченной возможностью восстановления прав истца исполнительными действиями пристава. Такие нарушения могут касаться конституционных и других важнейших прав граждан (трудовые, права на жилище, семейные и т. п.). Несмотря на то что исполнительский сбор был признан Конституционным Судом РФ административной штрафной санкцией, налагаемой за неисполнение исполнительного документа¹, противоречия о двойной ответственности в данном случае не возникает, поскольку проис-

ходит нарушение разных объектов. В случае неисполнения решения в срок для добровольного исполнения объектом выступает установленный законом порядок отправления правосудия, а при неисполнении требования пристава-исполнителя об исполнении решения – установленный законом порядок работы государственных органов.

При исполнении решения имущественного характера пристав также устанавливает срок для его добровольного исполнения, после чего выносит постановление о взыскании исполнительского сбора и устанавливает новый срок. После этого пристав приступает к совершению исполнительных действий, направленных на установление имущества и имущественных прав должника, за счет которых может быть произведено взыскание по задолженности. При этом в арсенале пристава имеется достаточно широкий спектр возможностей для исполнения исполнительного документа, в отличие от исполнения решения по производству неимущественного характера. Поэтому привлечение к административной ответственности по этой категории производств допустимо лишь в случае создания препятствий со стороны должника законным действиям пристава-исполнителя. Именно на такое толкование объективной стороны состава правонарушения в анализируемой части, содержащегося в ст. 17.14 КоАП РФ, ориентирует и сама ФССП РФ, в методических рекомендациях которой указано, что объектом правонарушения по ч. 1 и 3 ст. 17.14 КоАП РФ являются общественные отношения, возникающие в результате реализации судебными приставами-исполнителями полномочий по организации принудительного исполнения судебных актов. С объективной стороны рассматриваемые правонарушения могут быть выражены как в пассивном поведении правонарушителя, например в несообщении об изменении места жительства, так и в активном противоправном поведении, например представлении недостоверных сведений. Указанные действия (бездействие) могут создать различные препятствия в реализации судебным приставом-исполнителем установленных законодательством полномочий². Таким образом, подчеркивается, что состав правонарушения, предусмотренного ст. 17.14 КоАП РФ, образует только такое поведение должника, которое препятствует совершению исполнительных действий приставом.

¹ По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»»: постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П // КонсультантПлюс: справочная правовая система; По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

² Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России (утв. ФССП России 04.06.2012 г. № 07-12) // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 7.

Кроме того, согласно разъяснениям Верховного Суда РФ, закрепившим признаки нормативного правового акта¹, по своей природе требования судебного пристава-исполнителя являются правовым актом, носящим ненормативный характер. Фактически требование пристава содержит властное веление от имени государства, обязательное для исполнения его адресатом. Обязательным требованием к такому акту выступает его четкая определенность, выражающаяся в конкретности предъявляемых требований. При этом предписание должно содержать не общие требования о его выполнении, а четкие указания о том, какие действия должно совершить лицо для исполнения требования, исключающие его двоякое толкование, ясные по смыслу и содержанию адресату, на что неоднократно указывал Верховный Суд РФ в своих решениях². Такой подход в правоприменительной практике считается устоявшимся.

Поэтому требования судебного пристава-исполнителя также должны содержать требования о совершении конкретных действий (предоставлении документов, сведений, ином способствовании совершению исполнительных действий), неисполнение которых и образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ. На характер требований пристава в части их определенности также неоднократно обращалось внимание в решениях судов при оспаривании законности действий должностных лиц ФССП РФ³.

Недаром ГПК РФ в ст. 433 закрепил положение, в соответствии с которым при неясности требований, содержащихся в исполнительном документе, а также способа и порядка его исполнения определяется порядок его разъяснения. Это положение также подчеркивает обязательность требований, рассмотренных выше, к властным предписаниям, выносимым от имени государства.

Таким образом, не каждое неисполнение требования пристава-исполнителя будет образовывать состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ. Если такие

требования по исполнительному производству будут отвечать требованиям четкости, конкретности, недвусмысленности, будут содержать как властное предписание от имени государства перечень определенных мероприятий и действий, которые должен выполнить адресат, только тогда их неисполнение образует указанный состав правонарушения. В противном случае привлечение к административной ответственности будет незаконным. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2020. 716 с.
2. Исполнительное производство : учебник / под общ. ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2020. 576 с.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (постатейный) / отв. ред. И. В. Решетникова. М.: Статут, 2018. 656 с.
4. Слесарев С. А. Исполнительный документ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.
5. Стрельцова Е. Г. Исполнение исполнительных документов по неимущественным взысканиям // Вестник исполнительного производства. 2016. № 4. С. 12–45.

REFERENCES

1. Borisov A.N. *Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 2 oct. 2007 yr. N 229-FZ "Ob ispolnitelnom proizvodstve" (postateyniy)* [Commentary to the Federal Law of oct. 2, 2007 No. 229-FZ "On Enforcement Proceedings" (itemized)]. 2nd ed. Moscow, Yustitzinform Publ., 2020, 716 p. (in Russian)
2. *Ispolnitelnoe proizvodstvo* [Enforcement Proceedings. Textbook]. Ed. by V.V. Yarkova. Moscow, Statut Publ., 2020, 576 p. (in Russian)
3. *Kommentariy k Federalnomu zakonu "Ob ispolnitelnom proizvodstve" (postateyniy)* [Commentary on the Federal Law "On Enforcement Proceedings" (itemized)]. Ed. by I.V. Reshetnikova. Moscow, Statut Publ., 2018, 656 p. (in Russian)
4. Slesarev S.A. *Ispolnitelnyy dokument. SPS "KonsultantPlus"* [Electronic Document law reference system "KonsultantPlus"]. (in Russian)
5. Streltsova E.G. *Ispolnenie ispolnitelnykh dokumentov po neimushchestvennim vzyiskaniyam* [Execution of court orders for non-property penalties]. *Vestnik ispolnitelnogo proizvodstva* [Herald of Proceedings Bulletin], 2016, vol. 4. pp. 12-45. (in Russian)

Failure to Comply with the Legal Requirements of the Bailiff as a Sign of Violation of the Legislation on Enforcement Proceedings

© Shveyger A. O., 2020

The sphere of enforcement proceedings is a part of the system of the mechanism for the implementation of judicial acts and acts of other bodies and officials adopted in order to implement the legislation of the Russian Federation and restore broken relations. Officials of the enforcement agency have the authority to make decisions that are binding on their addressees. In case of failure to comply with such decisions, the current legislation provides for administrative liability. In judicial practice, disagreements often arise about the content of the objective side of Article 17.14 of the Administrative Code of the Russian Federation. The article analyzes the question of the characteristics and scope of the bailiff's requirements, the failure to comply with which entails administrative responsibility. The conclusion about the legality or illegality of bringing to administrative responsibility for this offense is argued.

Keywords: enforcement proceedings, bailiff, failure to comply with the requirements of the bailiff, administrative responsibility, violation of the legislation on enforcement proceedings.

¹ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 // Российская газета. 2019. № 6.

² Определение Верховного Суда РФ от 22.05.2017 г. № 309-КГ17-4669 по делу № А07-6666/2016 // КонсультантПлюс : справочная правовая система; Определение Верховного Суда РФ от 31.05.2016 № 305-КГ16-4786 по делу № А40-85927/201 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ См., напр.: Решение Пермского краевого суда от 05.03.2019 по делу № 7-351/2019/21-214/2019 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.