

Административное судопроизводство по делам о признании незаконными решений, действий, бездействия судебных приставов- исполнителей: некоторые особенности и проблемы

Administrative proceedings in cases of recognition of decisions, actions, inaction of bailiffs as illegal: some features and problems

Павленко К.А.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Российского государственного университета правосудия (Центральный филиал)
E-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

Pavlenko K.A.

PhD in Law, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the
Russian State University of Justice (Central Branch)
E-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

Аннотация

Автором рассматриваются особенности регулирования процедуры рассмотрения административных дел по искам о признании незаконными решений, действий и бездействия судебных приставов-исполнителей. Отмечаются возможность неоднократной подачи административных исков в рамках одного исполнительного производства и необходимость обеспечения сокращенных сроков рассмотрения исследуемой категории дел. В качестве приоритета нормативного регулирования процедуры разрешения указанных дел предлагается рассматривать оптимизацию сроков защиты нарушенных прав невластных субъектов. В статье характеризуются значимые коллизии и практические проблемы разрешения исследуемой категории дел, представляются предложения по их преодолению. Предлагается, в том числе, изменить подход к основаниям оставления административного искового заявления без движения, а также установить альтернативную подсудность исследуемой категории дел.

Ключевые слова: административное судопроизводство; судебный пристав-исполнитель; административное дело; сроки рассмотрения дела; административный иск; бремя доказывания; распределение бремени доказывания; подсудность; исключительная подсудность; альтернативная подсудность; оставление административного иска без движения.

Abstract

The author examines the peculiarities of regulating the procedure for considering administrative cases on claims for recognition of decisions, actions and inaction of bailiffs as illegal. The possibility of repeated filing of administrative claims within the framework of one enforcement proceeding and the need to ensure reduced terms for consideration of the studied category of cases are noted. The article characterizes significant collisions and practical problems of resolving the studied category of cases, presents proposals for overcoming them.

Keywords: administrative proceedings; bailiff; administrative case; terms of consideration of the case; administrative claim; burden of proof; distribution of the burden of proof.

По справедливому свидетельству многих авторов, рассмотрение административных дел по спорам с судебными приставами-исполнителями характеризуется существенной спецификой [4, с. 12-14 ; 13, с. 57-60]. В известной степени она обусловлена специальным сроком обращения в суд.

Так, в силу ч. 3 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) [6] административное исковое заявление о признании незаконными решений Федеральной службы судебных приставов, а также решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя может быть подано в суд в течение десяти дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

При этом от установления сокращенных сроков собственно рассмотрения административных дел данной категории законодатель отказался, исключив ч. 3 ст. 226 КАС РФ [10].

В равной степени на рассмотрение административных дел о признании незаконными решений, действий и бездействия судебных приставов-исполнителей распространяется и специфика распределения бремени доказывания, установленная ч. 11 ст. 226 КАС РФ.

Согласно п. 1 ч. 9 ст. 226 КАС РФ невластный субъект в спорах с властным должен подтвердить факт нарушения своих прав, свобод и законных интересов и соблюдение сроков обращения в суд.

Оппонирующий ему властный субъект, в свою очередь, аргументирует правомерность совершенных им действий, допущенного бездействия либо принятого решения (п. 3 ч. 9 ст. 226).

Представляется весьма интересным вопрос соотношения приведенных положений с общими положениями КАС РФ о доказывании, в частности, со ст. 62.

Так, норма ч. 2 ст. 62 КАС РФ возлагает на административного истца – в большинстве административных дел (в том числе и в исследуемой категории) – невластного субъекта – указывать, каким нормативным правовым актам, по его мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие).

С логической точки зрения между положениями ч. 2 ст. 62 КАС РФ и п. 3 ч. 9 ст. 226 КАС РФ противоречия не усматривается. Получается, что орган государственной власти или должностное лицо могут элементарно заявить о законности своего поведения в конкретной правоприменительной ситуации, ведь законность подразумевает соответствие всем регулирующим правоотношение положениям.

Административный истец же должен указать конкретные нормы, т.е. провести более тщательную аналитическую работу. Здесь можно сказать, что якобы неслучайно законодатель использует формулировку «указывать»: это можно толковать как поименование конкретной нормы без подробной аргументации несоответствия ей поведения субъекта власти.

Однако не следует забывать, что ч. 2 ст. 62 КАС РФ содержит и третий пункт, в силу которого административный истец обязан подтверждать и иные факты, приведенные в обоснование исковых требований. Как мы понимаем, в административном иске предполагается не только указание нормы права, но и заявление об ее нарушении административным ответчиком.

Как следствие, буквальное толкование данных положений говорит о возможности возложения бремени доказывания несоответствия поведения административного ответчика законодательству и на невластного субъекта.

В итоге складывается стандартное правило состязательности, известное российскому цивилистическому процессу и также сформулированное в КАС РФ в ч. 1 ст. 62: «Лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен настоящим Кодексом».

Допускаем, что некоторые авторы подвергнут такой вывод сомнению, но все же усомниться в том, что с учетом приведенных положений у судей, рассматривающих административные дела, появляется два варианта распределения бремени доказывания вместо декларируемого одного, едва ли возможно.

Специфика рассмотрения административных дел с участием судебных приставов-исполнителей – категория меняющаяся: так, в настоящее время административное процессуальное законодательство дополнено нормой ч. 1.1 ст. 22 КАС РФ, согласно которой административное исковое заявление об оспаривании решения Федеральной службы судебных приставов, принятого в автоматическом режиме, подается в суд по месту совершения исполнительных действий или применения мер принудительного исполнения либо по месту ведения исполнительного производства, по которому принято оспариваемое решение.

Аналогичное по содержанию положение в настоящее время внесено в ч. 6 ст. 38 АПК РФ.

Отдельные процессуальные вопросы разрешены разъяснениями высших судов. Так, в соответствии с п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 №50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» [11] по делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей требования предъявляются административным истцом, заявителем к судебному приставу-исполнителю, чьи постановления, действия (бездействие) оспариваются, при прекращении его полномочий - к должностному лицу, которому эти полномочия переданы, а если полномочия не передавались - к старшему судебному приставу соответствующего структурного подразделения ФССП России (ч. 4, 5 ст. 38, гл. 22 КАС РФ и гл. 24 АПК РФ). К участию в деле в качестве административного ответчика, органа или должностного лица, чьи решения, действия (бездействие) оспариваются, также необходимо привлекать территориальный орган ФССП России, в структурном подразделении которого исполняет (исполнял) обязанности судебный пристав-исполнитель, поскольку при удовлетворении требования заявителя судебные расходы могут быть возмещены за счет названного территориального органа ФССП России.

Согласно тому же пункту в случае оспаривания постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя другая сторона исполнительного производства (взыскатель или должник) подлежит привлечению к участию в деле в качестве заинтересованного лица.

На первый взгляд, все достаточно логично: исполнительное производство осуществляется на основе принципа равенства его сторон, в том числе в вопросах получения информации. И с этих позиций сторона исполнительного производства, не привлеченная к участию в деле, очевидно, ущемляется в своих правах.

В то же время административное судопроизводство ведется по своим особым процессуальным правилам, и принцип равенства сторон исполнительного производства к ним не относится.

Есть четкие процессуальные основания закрепления за лицом статуса, заинтересованного по конкретному делу.

Как справедливо отмечает О.В. Николайченко, в соответствии с ч. 1 ст. 218 и ч. 2 ст. 227 КАС РФ для признания решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя незаконным необходимо наличие двух условий:

- суду необходимо установить несоответствие действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя закону или иному нормативному правовому акту;
- суду необходимо установить факт нарушения прав и законных интересов административного истца [8].

Однако едва ли в этом как-либо проявляется специфика административных дел по искам именно к судебным приставам-исполнителям: по сути, речь об общем требовании, регулирующем дела об обжаловании незаконных решений, действий либо бездействия широкого круга властных субъектов.

Если же говорить о специфике названной категории дел, то в значительной степени она обусловлена (а еще точнее, должна быть обусловлена) характером материально-правовых отношений между административным истцом и административным ответчиком.

Исполнительное производство характеризуется длящимся характером правоотношений взыскателя, должника и судебного пристава-исполнителя.

Нам близка точка зрения М.Л. Гальперина, по свидетельству которого в силу текущего нормативного регулирования исполнительное производство не имеет временных пределов (хронологически лимитировано лишь служебными, непресекательными сроками) [2].

В суждении об «отсутствии временных пределов» исполнительного производства присутствует некоторое утрирование, но все же очевидно, что оно подразумевает весьма длительные правоотношения.

К примеру, в соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [9] взыскатель извещается о невозможности взыскания по исполнительному документу путем направления постановления об окончании исполнительного производства или постановления об окончании исполнительного производства.

Согласно ч. 4 той же статьи извещение взыскателя о невозможности взыскания по исполнительному документу не является препятствием для повторного предъявления исполнительного документа к исполнению в пределах срока, предусмотренного для предъявления исполнительного листа к исполнению.

Как следствие, отношения в рамках исполнительного производства могут быть охарактеризованы как возобновляемые, с перерывами по несколько месяцев.

Еще более наглядный пример – исполнительное производство по требованиям о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей, где взыскание производится до достижения последними совершеннолетия.

Таким образом, зачастую в спорах с судебными приставами-исполнителями заявление административного иска не направлено на окончательное урегулирование правового конфликта, а призвано решить локальную проблему, имеющую, тем не менее, первоочередное значение в конкретный момент.

Именно поэтому в рамках одного исполнительного производства в разное время могут рассматриваться несколько административных дел с фактически одинаковым субъектным составом.

Можно прийти к выводу, что именно правовые конфликты сторон исполнительного производства с судебными приставами-исполнителями относятся к числу перманентных «источников» пополнения нагрузки судей, рассматривающих административные дела.

В подобных условиях, по нашему убеждению, недопустимо создавать дополнительные препятствия для защиты прав сторон исполнительного производства. Между тем, такие имеются.

Например, в силу п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ к административному исковому заявлению следует приложить уведомления о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют.

Данное требование и без того представляется излишне строгим: гораздо более рационально обойтись приложением доказательств факта направления корреспонденции, а не ее вручения. Подобный подход реализован, в частности, в п. 1 ч. 1 ст. 126 АПК РФ [1] и п. 6 ст. 132 ГПК РФ [3].

К сожалению, судебная практика не скорректировала подобный формальный подход в административном процессуальном законодательстве. Напротив, возможность упрощения в вопросе анализа этих документов фактически исключена позициями высших судебных инстанций [5].

Применительно к делам по спорам из правоотношений в сфере исполнительного производства установление подобного требования видится не просто технико-юридическим дефектом, а необоснованно затрудняющим как защиту права административного истца в локальном смысле, так и достижение задач исполнительного производства в целом.

Получается, что с учетом периода оставления административного иска без движения защита прав невластного субъекта в рамках конкретной правоприменительной ситуации может занять от нескольких месяцев до полугода, что даже не приведет к полноценному исполнению требований исполнительного документа, а лишь сдвинет исполнение «с мертвой точки».

Усугубляется ситуация тем, что в силу п. 5 ч. 1 ст. 196 КАС РФ суд оставляет административный иск без рассмотрения если производство по данному административному делу возбуждено с нарушением требований для подачи иска, в том числе в части прилагаемых документов.

Таким образом, если даже на допущенный административным истцом недочет при подаче иска «наслаивается» ошибка суда, пропустившего этот недочет, последствия в виде колоссального затягивания процедуры защиты своего права претерпевает сам административный истец.

В изложенном нами усматривается наглядный пример разрешения классического противоречия принципов процессуальной экономии и процессуального формализма в пользу последнего.

Кроме того, это суть проявления непоследовательности законодателя в рамках нормативного регулирования процессуальных отношений.

С одной стороны, как не без оснований признано П.Н. Мацкевичем, реформа процессуального законодательства нацелена на сближение (унификацию) цивилистических процессуальных кодексов (ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ), а также на упрощение процесса, расширение сферы действия принципа процессуальной экономии, что призвано снизить нагрузку на судей или создать для них условия, позволяющие с имеющейся нагрузкой справиться [7].

С другой, факт «удаленности» КАС РФ от иных процессуальных кодексов в вопросе требований для принятия иска уже подтвержден нами выше, да и об «упрощении» процесса подобный формализм свидетельствовать не может.

На нагрузке судей названная коллизия также не может не отражаться: сам по себе факт оставления административных исков без движения ввиду неподтверждения получения документации оппонентом подразумевает подготовку большего (де-факто - излишнего) объема судебных актов. А если доходит до оставления административного искового заявления без рассмотрения по указанному основанию, то лишним становится объем нагрузки, выражающийся не в количестве судебных актов, а уже в количестве самих судебных дел.

Другой пример – ч. 3 ст. 24 КАС РФ. В соответствии с ней административное исковое заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) ФССП России и (или) судебных приставов-исполнителей не может быть подано по месту жительства гражданина – административного истца или месту регистрации.

По нашему убеждению, исключение исков об оспаривании подобных решений, действий и бездействия из перечня альтернативной подсудности усложняет механизм защиты прав лиц, участвующих в исполнительном производстве, так как приводит к возникновению у такого лица дополнительных судебных расходов на явку в суд, затруднений с поиском юриста (представителя) в местности рассмотрения дела и т.д.

На практике инструмент видеоконференцсвязи между судами работает неидеально, суды могут ее не согласовать, а согласованные заседания срываются. Массовое проведение онлайн-заседаний в судах общей юрисдикции пока может быть лишь заявлено в качестве цели, достичь которую не позволяют средства: ни технические, ни процессуальные [9].

Таким образом, для реализации права на судебную защиту в условиях де-факто исключительной подсудности по делам об оспаривании решений, действий и бездействия судебных приставов-исполнителей существует ряд препятствий, которые в конкретном деле могут быть весьма существенными.

Однако с наличием предпосылок для закрепления данных споров исключительно за судами по месту осуществления полномочий судебных приставов-исполнителей сложнее. В сущности, такая исключительная подсудность удобна лишь органу ФССП России и конкретным административным ответчикам.

Как правило, соответствующее административное дело рассматривается судьей, не совпадающим с судьей, рассмотревшим дело, судебный акт по которому исполняется в рамках спорного исполнительного производства.

Судья компетентного согласно КАС РФ суда в любом случае не посвящен в обстоятельства спорного исполнительного производства, ему потребуются его материалы (копии).

В связи с этим говорить о наличии какой-либо логики определения исключительной подсудности указанных дел с точки зрения качества правосудия также не приходится.

Принимая во внимание перечисленные обстоятельства, считаем целесообразным упразднить исключение из формулировки нормы ч. 3 ст. 24 КАС РФ возможности оспаривать постановления Федеральной службы судебных приставов, а также решения, действия и бездействие судебных приставов-исполнителей с применением так называемой альтернативной подсудности, с возможностью выбора административным истцом суда по месту своей регистрации (своего жительства).

Литература

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2002, №30, ст. 3012.

2. Гальперин М.Л. Есть ли границы у ответственности должника в исполнительном производстве? // Закон. - 2018. - №8. - С. 53 - 61. - Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2002, №46, ст. 4532.

4. Гусаков С.Ю. Участие в судебном процессе об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (на примере исполнительных производств о взыскании алиментов) // Практика

исполнительного производства. - 2019. - №2. - С. 14 – 24. - Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 30 сентября 2021 г. № 49-КАД21-5-К6. Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года №21-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2015, №10, ст. 1391.

7. Мацкевич П.Н. Попытка унификации правил преюдиции в цивилистических процессуальных кодексах // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2019. - №10. - С. 27 - 31. Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Николайченко О.В. Процессуальные обязанности суда по осуществлению функций контроля за должностными лицами службы судебных приставов // Администратор суда. - 2020. - №1. - С. 27 - 30. - Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об исполнительном производстве : Федер. закон от 02 октября 2007 г. №229-ФЗ // Рос. газ. - 2007. - 06 окт.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ // Собр. Законодательства Ро. Федерации. - 2018, №49 (ч. I), ст. 7523.

11. О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 №50. Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве: практика, аналитика, перспективы / М.В. Самсонова, Е.Г. Стрельцова, А.В. Чайкина и др.; отв. ред. Е.Г. Стрельцова. - М.: Инфотропик Медиа, 2022. - 336 с. - Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Чудиновская Н.А. Некоторые аспекты оспаривания действий судебных приставов-исполнителей // Судья. - 2018. - №12. - С. 57 - 60. - Режим доступа из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».