

Лариса Петровна Волкова

*Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Поволжского института (филиала) Всероссийского
государственного университета юстиции (РПА Минюста
России) в г. Саратове, доктор юридических наук, доцент
E-mail: key-niso@mail.ru*

Административно-правовой статус службы судебных приставов: структура и содержание

Аннотация: в статье рассмотрены актуальные вопросы административно-правового статуса судебных приставов. Описываются различные подходы к пониманию административно-правового статуса, приводятся элементы его структуры. Отмечается неопределенность правового статуса судебных приставов, обусловленная недостаточной четкостью и полнотой законодательного закрепления основополагающих его элементов: целей, задач, направлений деятельности, а также то, что многие направления деятельности службы судебных приставов «выпали» из правового регулирования основополагающего законодательного акта. Научная новизна исследования заключается в выработке предложений по оптимизации законодательного регулирования административно-правового статуса службы судебных приставов, а также в теоретическом обосновании административно-правового статуса как установленных государством его цели, задач и компетенции, определяющих его назначение в общей системе государственного управления и функционирование как субъекта административных правоотношений во внутренней и внешней среде.

Ключевые слова: административно-правовой статус, правовое положение, судебные приставы, деятельность судебных приставов, полномочия службы судебных приставов.

Larisa Petrovna Volkova

*Professor of the Department of state and legal disciplines
of the Volga Institute (branch) of the All-Russian State University
of Justice in Saratov, doctor of legal sciences, associate professor*

Administrative-legal Status of the Court Bailiff Service: Structure and Content

Annotation: the article deals with some urgent issues concerning an administrative-legal status of court bailiffs. Different approaches to understanding an administrative-legal status are described, elements of its structure are provided. One remarks an uncertainty of the legal status of court bailiffs, due to a lack of clarity and completeness of legislative consolidation of its fundamental elements: goals, objectives, directions of activities, as well as the fact that many directions of activities of the court bailiff service have "evaded" the legal regulation of a fundamental legislative act. Scientific novelty of the research consists in elaboration of proposals to optimize

the legislative regulation of the administrative-legal status of the court bailiff service, as well as in a theoretical justification of the administrative-legal status as its purpose, tasks and competence, established by the state, defining its use in the general system of public administration and functioning as a subject of administrative relations in the internal and external environment.

Keywords: *administrative-legal status, legal situation, court bailiffs, activity of court bailiffs, powers of service of court bailiffs.*

В административном праве правовой категории «административно-правовой статус» уделяется пристальное внимание при изучении организации деятельности различных субъектов управления. При этом основной объем исследований административно-правового статуса субъекта административно-правовых отношений приходится на советский период развития науки административного права. Советские административисты придерживались двух подходов к пониманию административно-правового статуса. Узкое его понимание исходило из выработанной теорией государства и права взгляда на правовой статус как на совокупность прав и обязанностей различных субъектов правоотношений¹. Следует отметить, что такое понимание разделяется многими учеными и в современном административном праве². В широком понимании административно-правовой статус рассматривался учеными как категория, включающая следующие элементы: цель, задачи, полномочия, принципы, гарантии, законные интересы и правосубъектность³.

Следует отметить, что структура административно-правового статуса во многом определялась качественными особенностями его носителя. Так, применительно к характеристике статуса личности использовались понятия «права», «обязанности», «свободы», «личный интерес», «ответственность», «гарантии». Ядро системы правового статуса личности всегда составляли права и обязанности⁴.

Б. М. Лазаревым были выработаны основные элементы правового статуса органов государственного управления как коллективных субъектов: организационный, компетенционный, целевой и структурный элементы такого статуса⁵. Это так называемый классический подход к пониманию статуса органа государственного управления. Позднее А. Ю. Якимовым статус коллективного субъекта применительно к вопросам административной юрисдикции был дополнен еще одним элементом — ответственностью⁶.

В современной российской юридической науке продолжают попытки обоснования как будто бы новых концепций и подходов к формированию знаний

¹ См.: Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959; Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» / Э. Г. Липатов, С. Е. Чаннов, Д. С. Велиева и др. // СПС «ГАРАНТ».

³ См.: Воеводин Л. Д. Содержание правового положения личности в науке советского государства и права // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 42–50; Лепешкин А. И. Правовое положение советских граждан. М., 1966. С. 3; Козлов Ю. М. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 340 и др.

⁴ См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 31–32.

⁵ См. подробнее: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972.

⁶ См.: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.

об административно-правовом статусе субъектов административно-правовых отношений¹. Однако, по справедливому мнению С. М. Зырянова, на деле осуществляется лишь пересмотр выработанной советской наукой модели статуса с привнесением некоторых новшеств в ее структуру². Так, например, элементы административно-правового статуса коллективного субъекта правоотношений, схожие с классической моделью, можно увидеть в работе Н. Н. Ковалевой. В административно-правовом статусе предприятий ею выделены целевой, внутриорганизационный и внешнеорганизационный блоки и административная правосубъектность³. Правда, в административном праве можно обнаружить и расширение классического подхода к пониманию правового статуса за счет введения иных элементов. Так, С. М. Зырянов обосновывает показатель оценки деятельности субъекта управленческой деятельности как необходимый элемент в структуре статуса, что обуславливается требованием к результативности деятельности какого-либо органа и наличием инструментария измерения такой результативности. В конечном итоге, административно-правовой статус органа включает в себя следующие блоки: целевой, структурно-организационный, компетенционный и оценочный⁴.

Учеными предлагалось введение в структуру административно-правового статуса гарантий, принципов, правоспособности и дееспособности. Полагаем, что правоспособность и дееспособность выступают предпосылками формирования административно-правового статуса. Гарантии — это условия, способствующие осуществлению прав и обязанностей, решению задач и достижению цели.

Думается, оценка результативности деятельности является одним из направлений повышения качества функционирования органов и должностных лиц в системе государственного управления, поэтому выходит за пределы статуса органа или должностного лица. Следует согласиться с И. Ю. Зинченко в том, что оценка результативности позволяет сформировать предпосылки мониторинга качества деятельности, обеспечить управление финансами и создать систему поощрения субъектов, показавших наилучшие результаты⁵.

Некоторых уточнений требует такой элемент, как ответственность. Полагаем, что ответственность не может выступать элементом административно-правового статуса органа управления. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность юридических лиц, которыми и являются органы государственной власти. Гражданский кодекс закрепляет,

¹ См., напр.: *Амельчаков И. Ф.* Концепция административно-правового статуса полиции в современной России // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2017. № 2. С. 130–141; *Виноградова В. С.* Правовой статус полиции в современной России: теоретико-инструментальный и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014; *Кулишов Д. Н.* Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015; *Черногоров Д. А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

² См.: *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 185.

³ См.: *Ковалева Н. Н.* Административно-правовой статус предприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

⁴ См.: *Зырянов С. М.* Указ. соч. С. 188–189.

⁵ См.: *Зинченко И. Ю.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы.* 2014. № 1. С. 15.

например, ответственность государственного органа по обязательствам, возникающим из причинения вреда. Но фактически ответственность несет государство, от имени которого и выступают органы государственной власти.

В юридической литературе применительно к административно-правовому статусу федеральных органов исполнительной власти было высказано предложение о закреплении в положениях об этих органах норм об ответственности. Однако при этом уточнялось, что речь может идти не о правовой ответственности, а о политической¹.

Вполне можно согласиться с авторами, включающими ответственность в структуру административно-правового статуса, например, должностных лиц². Специфика выполняемых должностными лицами функций требует установления в законодательстве особенностей привлечения должностных лиц, например, к административной ответственности.

Тем не менее мы разделяем мнение большинства исследователей, в соответствии с которым центральным звеном административно-правового статуса органа является его нормативно установленная компетенция³. Кроме того, следует обратить внимание на то, что компетенция определяется исходя из цели и задач органа. Поэтому цель и задачи также следует относить к определяющим элементам административно-правового статуса.

Подробный анализ приведенных в юридической литературе точек зрения относительно понятия и структуры административно-правового статуса, а также теории и практики организации органов государственной власти позволяет заключить, что определяющим элементом в структуре административно-правового статуса выступает цель. Компетенция как совокупность прав и обязанностей по осуществлению функций органа государственного управления обусловлена поставленной целью. В этом проявляется взаимосвязь между целью и компетенцией. По этому поводу Ю. А. Тихомиров отмечает, что результативность функционирования и качества исполнения полномочий является проявлением точной постановки цели⁴.

Важность целей для определения задач и функций органа государственного управления отмечена И. Л. Бачило. Ученым показан механизм предопределения целью задач и функций любого органа исполнительной власти⁵.

Цель определяет назначение органа в системе государственного устройства. От ее постановки зависят система и структура органа, определение его задач. Последние оказывают существенное влияние на формирование внутриорганизационного и внешнеорганизационного направления деятельности любого органа государственного управления.

Таким образом, под *административно-правовым статусом органа* следует понимать установленные государством его цель, задачи

¹ См. подробнее: *Калмыкова А. В.* Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 23–33.

² См.: *Черногоров Д. А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9.

³ См., напр.: *Большой юридический словарь* / под ред. А. В. Малько. М., 2009. С. 87; *Братановский С. Н.* Административное право Российской Федерации. М., 2010. С. 390.

⁴ См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 43.

⁵ См.: *Бачило И. Л.* Функции органов государственного управления. М., 1976. С. 59.

и компетенцию, определяющие его назначение в общей системе государственного управления и функционирование как субъекта административных правоотношений во внутренней и внешней среде.

Основные положения, выработанные наукой административного права применительно к правовому статусу субъектов управленческой деятельности, вполне могут быть применимы и для характеристики административно-правового статуса судебных приставов.

Основополагающим элементом административно-правового статуса службы судебных приставов выступает цель. Закон о судебных приставах специальной нормы о цели службы не содержит¹. Это является существенным упущением законодательного акта, ибо цель придает смысловое значение всей деятельности службы судебных приставов как органа исполнительной власти и отличает ее от других органов в системе управления.

Исходя из системного толкования положений названного Закона, а также Закона об исполнительном производстве, судебные приставы призваны защищать права и свободы граждан, обеспечивать интересы юридических лиц, обеспечивать безопасность, правопорядок, законность в подведомственной им сфере в установленной законом форме деятельности.

Цель деятельности службы судебных приставов может быть выражена в их предназначении. В законодательном порядке можно было бы закрепить следующее: «Служба судебных приставов предназначена для создания надлежащих условий осуществления правосудия и обеспечения безопасности в судах, осуществления принудительного исполнения судебных актов, а также иных актов, указанных в законе. Служба судебных приставов обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан при взыскании просроченной задолженности юридическими лицами, внесенными в государственный реестр».

Целевая характеристика службы определяет ее задачи, представленные в законе тремя блоками: обеспечение установленного порядка деятельности судов; осуществление принудительного исполнения актов; исполнение уголовного судопроизводства по делам, отнесенным законом к подсудственности судебных приставов.

В связи с принятием федерального закона, регулирующего коллекторскую деятельность², на судебных приставах возложены полномочия по контролю за юридическими лицами, осуществляющими возврат просроченной задолженности.

Таким образом, положения ст. 1 Закона о судебных приставах не в полном объеме раскрывают представление о деятельности службы. Следует отметить, что задачи службы фактически представлены отдельными направлениями деятельности. Поэтому логичнее было бы все перечисленное в ст. 1 названного Закона рассматривать не в качестве задач, а в качестве основных направлений деятельности судебных приставов.

Можно сформулировать следующие задачи службы:

¹ См.: О судебных приставах : федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 118-ФЗ (с изм. от 29.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» : федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 230-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4163.

1. Эффективное и своевременное исполнение судебных актов, актов иных органов и должностных лиц.

2. Создание условий для надлежащего и безопасного осуществления правосудия.

3. Контроль (надзор) в сфере взыскания просроченной задолженности в пределах, установленных законом.

В отдельную статью можно выделить направления деятельности службы судебных приставов: 1) обеспечение установленного порядка деятельности судов и обеспечение безопасности в судах; 2) государственный контроль (надзор) за юридическими лицами, осуществляющими возврат просроченной задолженности, включенными в государственный реестр; 3) розыск лиц, имущества должника в пределах, установленных законом; 4) производство дознания по уголовным делам, отнесенным к подведомственности службы судебных приставов; 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

В специальной литературе, посвященной теме административно-правового статуса судебных приставов, правосубъектность рассматривается в качестве одного из его элементов. Ученые связывают правосубъектность со способностью обладать полномочиями, предусмотренными законодательством о судебных приставах, с момента вступления в должность. Полагаем, что вступление в должность и принятие присяги — это фактическое основание для получения административно-правового статуса судебного пристава. С позиции ст. 3 Закона о судебных приставах, закрепляющей требования к субъектам, назначаемым на должность судебного пристава, правосубъектность означает соответствие лица определенным условиям (требованиям). Их можно подразделить на внешние (наличие гражданства РФ, достижение возраста 21 года, отсутствие судимости) и внутренние (профессиональный уровень, деловые, личные качества, состояние здоровья, отсутствие алкогольной, наркотической, токсической зависимости). В совокупности соответствие лица названным условиям является основанием для занятия определенной должности. Момент вступления в должность определяет начало реализации административно-правового статуса.

Установленные в ст. 3 Закона качественные требования имеют первостепенное значение для эффективности реализации административно-правового статуса. От них зависит достижение цели, поставленной перед службой судебных приставов в целом.

Выполнение служебных обязанностей по занимаемой должности предполагает обладание профессиональными знаниями и навыками. Не случайно Закон о судебных приставах вводит требование к уровню образования. По общему правилу, закрепленному в ч. 1 ст. 3 Закона, судебным приставом может быть гражданин, получивший среднее общее или среднее профессиональное образование. Исключение установлено для старшего судебного пристава и его заместителя. Для этих должностей устанавливается требование о наличии высшего юридического образования. Судебными приставами-исполнителями могут быть лица, имеющие высшее юридическое или экономическое образование. Методом исключения можно предположить, что требование о наличии среднего общего или среднего профессионального образования устанавливается для лиц, назначаемых на должности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности в судах.

Обращение к Указу Президента РФ, утвердившему реестр должностей государственной гражданской службы¹, показывает, что судебный пристав относится к старшей группе должностей категории «специалисты». В соответствии с Законом о государственной гражданской службе² для замещения должностей государственной гражданской службы категории «специалисты старшей группы должностей» наличие высшего образования является обязательным (ч. 4 ст. 12).

В Законе о судебных приставах не содержится положений об особенностях прохождения государственной гражданской службы в системе ФССП России. Следовательно, наблюдается коллизия положений двух федеральных законов. Учитывая, что Закон о государственной гражданской службе был принят позднее, чем Закон о судебных приставах, можно предположить, что судебным приставом может быть лицо, имеющее высшее образование. Полагаем также, что термин «профессиональное» применительно к полномочиям судебного пристава означает наличие юридического образования. Это исходит не только из требования знания нормативных актов, но и из умения их применять к конкретной ситуации. Кроме того, судебные приставы составляют процессуальные документы, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, осуществляют полномочия по применению мер административного принуждения. Все это требует наличия специфических знаний и умений в области права.

По результатам проведенного нами анкетирования среди судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, которым приходится по долгу службы осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, было установлено, что из 40 участвовавших в анкетировании судебных приставов 34 не имели высшего юридического образования, 26 из них ответили, что получение юридического образования считают необходимым.

Проведенное тестирование на знание положений КоАП РФ и определение уровня навыков его применения показало, что у 17 из протестированных судебных приставов возникли трудности с квалификацией административного правонарушения и определением объективной стороны его состава.

Многочисленные нарекания в адрес службы судебных приставов, касающиеся качества исполнения служебных обязанностей, во многом связаны с неопределенностью требований, предъявляемых к образованию судебного пристава. Как итог — проникновение в ряды службы субъектов, чей облик не сопоставим с назначением службы. Подтверждением этого являются статистические данные о преступлениях, коррупционных проявлениях и других противоправных деяниях в системе ФССП России³.

Возвращаясь к вопросам административно-правового статуса службы судебных приставов, следует отметить, что названные в Законе задачи предопределили функциональную составляющую статуса судебных приставов. Их функции производны от функций, установленных законодательством для

¹ См.: О реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы : Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (в ред. от 23.08.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1, ст. 118; 2017. № 35, ст. 5333.

² См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4824.

³ См.: Итоговый доклад о результатах деятельности ФССП России в 2016 г. URL: <http://fssprus.ru/2401141/> (дата обращения: 24.09.2017).

ФССП России. Выше нами уже были определены направления деятельности ФССП России. Основной объем деятельности судебных приставов приходится на осуществление функций по исполнению судебных и иных актов, обеспечение порядка деятельности судов и правоприменение (розыск, дознание, производство по делам об административных правонарушениях).

Исходя из буквального толкования положений ст. 4 Закона, служба судебных приставов представлена в функциональном плане судебными приставами-исполнителями и судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности в судах. Это не соответствует фактическому положению дел. Помимо названного субъектного состава в системе ФССП России осуществляют деятельность дознаватели и должностные лица, уполномоченные на совершение розыскных функций. Так, например, в соответствии с приказом ФССП России № 677¹, дознавателей запрещается привлекать к осуществлению функций, выходящих за пределы их компетенции.

Полномочия судебных приставов по исполнению возложенных на них функций можно подразделить на две группы: общие и специальные. Общие полномочия, в свою очередь, подразделяются на внутриорганизационные и внешнеорганизационные.

Общие полномочия, представляющие собой совокупность прав и обязанностей, предназначены для формирования условий эффективного исполнения специальных полномочий. Последние неразрывно связаны с прямым назначением судебных приставов: обеспечивать принудительное исполнение актов, установленный порядок деятельности судов, осуществление правоприменения и др. Так, исходя из текста Закона о судебных приставах и Закона о государственной гражданской службе, к внутриорганизационным полномочиям можно отнести: соблюдение служебной дисциплины; соблюдение распорядка дня; предоставление сведений, установленных законом; бережное отношение к государственному имуществу и др. К внешнеорганизационным полномочиям судебного пристава относятся: неразглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; обращение в органы государства и местного самоуправления и др.

Специальные полномочия устанавливаются Законом о судебных приставах применительно к обязанностям судебных приставов и занимаемой должности. Исходя из этого, специальные полномочия можно подразделить следующим образом: 1) полномочия, устанавливаемые для судебных приставов по ОУПДС и судебных приставов-исполнителей; 2) полномочия, устанавливаемые для отдельных категорий должностных лиц: а) главного судебного пристава Российской Федерации; б) главного судебного пристава субъекта РФ; в) старшего судебного пристава.

Детальное рассмотрение указанных групп полномочий выявило отсутствие функций, связанных с осуществлением дознания и контроля (надзора) за юридическими лицами, осуществляющими взыскание просроченной задолженности.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что административно-правовой статус судебных приставов нуждается в дальнейшем совершенствовании.

¹ См.: О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания: приказ Федеральной службы судебных приставов от 06.12.2010 № 677 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2011. № 3.

Пристайный библиографический список

1. Амельчаков, И. Ф. Концепция административно-правового статуса полиции в современной России // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 2. – С. 130–141.

2. Братановский, С. Н. Административное право : учебник / С. Н. Братановский, А. А. Мамедов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 543 с.

3. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с.

4. Зырянов, С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Зырянов. – М., 2010. – 497 с.

5. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юстицинформ, 2001. – 354 с.

References

1. Amel'chakov, I. F. Konceptija administrativno-pravovogo statusa policii v sovremennoj Rossii [Concept of administrative-legal status of the police in modern Russia] // Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly jekonomiki. – 2017. – No. 2. – P. 130–141.

2. Bratanovskij, S. N. Administrativnoe pravo : uchebnik [Administrative law: textbook] / S. N. Bratanovskij, A. A. Mamedov. – M. : JuNITI-DANA, 2015. – 543 p.

3. Tihomirov, Ju. A. Teorija kompetencii [Theory of competence] / Ju. A. Tihomirov. – M. : Justicinform, 2001. – 354 p.

4. Vitruk, N. V. Obshhaja teorija pravovogo polozhenija lichnosti [General theory of legal status of personality] / N. V. Vitruk. – M. : Norma, 2008. – 448 p.

5. Zyrjanov, S. M. Administrativnyj nadzor organov ispolnitel'noj vlasti : dis. ... d-ra jurid. nauk [Administrative supervision of executive power bodies : dis. ... doc. legal sciences] / S. M. Zyrjanov. – M., 2010. – 497 p.