



005060705

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Сергей Филиппович'.

Гуляйкин Сергей Филиппович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

30 МАЯ 2013

Челябинск 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Гречкина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: **Севрюгин Виктор Егорович**
доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист РФ
Тюменский государственный университет,
заведующий кафедрой
административного и финансового права

Мартынов Алексей Владимирович
доктор юридических наук, доцент
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского,
профессор кафедры конституционного и административного права

Ведущая организация: Российская правовая академия
Министерства юстиции РФ

Защита диссертации состоится « 8 » июня 2013 г. в 14:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «30» апреля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы обусловлена значением своевременного и полного исполнения судебных актов, актов органов исполнительной власти, в том числе, постановлений по делам об административных правонарушениях.

Исполнительное производство – одно из традиционных юридических производств. В разные исторические периоды в разных странах (в том числе в России) исполнительное производство осуществлялось полицией и специально учреждаемыми службами приставов. В СССР сформировался институт судебных исполнителей. В Российской Федерации создана Федеральная служба судебных приставов, к ведению которой отнесено принудительное исполнение судебных актов и актов органов исполнительной власти.

Значение принудительного исполнения судебных актов и актов органов исполнительной власти невозможно переоценить. Неисполнение судебных решений и актов органов исполнительной власти лишает смысла их вынесения, разлагающее действует на правосознание российского общества. Статистические данные свидетельствуют о том, что в последние годы наблюдается значительный рост возбуждаемых исполнительных производств, однако доля неисполненных актов не сокращается. Так, в 2007 г. было возбуждено около 28 млн. исполнительных производств, в 2008 г. – почти 36 млн., в 2009 г. – более 44 млн., а в 2010 – уже более 50 млн. исполнительных производств. В 2010 г. предстояло взыскать 3 415 421 497 руб., а фактически было принудительно взыскано 1 487 694 918 руб. При этом, около 50% исполнительных документов – акты органов исполнительной власти¹. Такая ситуация свидетельствует о том, что в обществе формируется устойчивое мнение о необязательности добровольного исполнения, и что государство не в состоянии воздействовать на правосознание должников.

¹ См.: Федеральная служба судебных приставов: банк данных исполнительных производств // Федеральная служба судебных приставов : сайт. URL : <http://www.fssprus.ru/statistics/>. (дата обращения 12.03.2013).

В специальной литературе исполнительное производство обычно ассоциируется с двумя федеральными законами «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах». Это приводит к тому, что, с одной стороны, круг субъектов исполнительного производства искусственно ограничивается, и из него исключаются органы, непосредственно осуществляющие принудительное исполнение, с другой стороны, само исполнительное производство неоправданно расширяется, и в него включаются отношения, лишенные публично-правового содержания. Представляется, что источники исполнительного производства в действительности более разнообразны, к ним следует относить и другие нормативные акты, например, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, Налоговый кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы различной отраслевой принадлежности. В то же время, далеко не все нормы названных федеральных законов можно относить к исполнительному производству. Определенная часть их содержания подлежит отнесению к отрасли гражданского законодательства. Поэтому необходимо осуществить систематизацию законодательства об исполнительном производстве и выделить в нем отраслевые блоки правовой материи. А для этого, в первую очередь, необходимо определить место исполнительного производства в юридическом процессе, установить его взаимосвязь с другими юридическими производствами.

В целях повышения результативности исполнительного производства Федеральная служба судебных приставов задействует все возможные способы. Так, в последние годы распространяется установление запрета на выезд должников за пределы Российской Федерации, что предусмотрено федеральным законом, однако до недавнего времени по причине отсутствия современных технологий информационного взаимодействия с пограничными органами такое действие не использовалось. В то же время, применяются меры, не предусмотренные федеральным законом, например, такие как: проведение совместных рейдов с Госавтоинспекцией, направленных на

взимание с владельцев транспортных средств задолженности по исполнительным документам; судебные приставы-исполнители обращаются к возможностям сети Интернет, к новым цифровым технологиям.

В то же время, рост интенсивности принудительного исполнения сопровождается, во-первых, перераспределением полномочий в системе субъектов исполнительного производства, вовлечением в нее новых участников; во-вторых, изменяется статус судебного пристава-исполнителя, в результате чего намечаются признаки выхода за рамки привычного представления о статусе должностного лица федерального органа исполнительной власти.

Перечисленные обстоятельства с учетом их существенного практического значения актуализируют необходимость определения круга субъектов исполнительного производства, уточнения их места в системе субъектов исполнительной власти, раскрытия материально-правового и процессуально-правового содержания статуса субъекта исполнительного производства.

Степень научной разработанности темы. Теоретическую основу диссертации составили главным образом труды отечественных ученых таких, как: А.П. Алексин, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братусь, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, В.В. Головкин, О.В. Гречкина, А.А. Гришковец, А.А. Демин, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, Е.Б. Лупарев, В.И. Майоров, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, М.Я. Масленников, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, Л.А. Чиканова, А.П. Шергин, В. А. Юсупов, А.Ю. Якимов и др.

На административно-правовую природу исполнительного производства указывают исследователи, обращающиеся к проблемам исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, такие, как: Н. Е. Бузникова, Я. П. Горбунова, В.А. Гуреев, И. Н. Зубов, М. В. Лещенко,

А. Ю. Якимов и др. С позиций гражданского процессуального права вопросы исполнительного производства разрабатывались учеными: М. Г. Авдюковым, В. С. Анохиным, А. Т. Боннером, М. А. Видутом, В. В. Гуциным, А. А. Демичевым, В. Ф. Кузнецовым, В. В. Пилевым, Г. Д. Улетовой и др. В свою очередь, О. В. Исаенкова, М. К. Юков рассматривают исполнительное производство как автономное правовое образование в системе права.

В то же время в юридической литературе отсутствует целостная теоретическая концепция исполнительного производства, отсутствуют работы, посвященные раскрытию теоретических инновационных аспектов сущности и содержания института исполнительного производства с учетом поставленной проблематики.

Объект исследования – общественные отношения с участием судебных приставов, должностных лиц других уполномоченных органов исполнительной власти, складывающиеся по поводу принудительного исполнения вступившего в законную силу судебного акта, акта органа исполнительной власти, иного исполнительного документа.

Предмет исследования составляют теоретические и практические аспекты административно-правового регулирования исполнительного производства, правовые нормы, регулирующие основы и порядок осуществления деятельности Федеральной службой судебных приставов и других уполномоченных органов, участвующих в принудительном исполнении исполнительных документов, а также правоприменительная практика по данной проблематике.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке на основе комплексного исследования теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности, возникающей в связи с принудительным исполнением судебных актов и актов федеральных органов исполнительной власти.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

– на основе теоретических источников, взглядов российских ученых уточнить содержание и правовую природу исполнительного производства, уяснить его место в административном процессе;

– исследовать методологические основы исполнительного производства, выявить базовые характеристики: цель, задачи, признаки, содержание;

– установить взаимосвязь исполнительного производства с другими юридическими процессами;

– уточнить круг субъектов исполнительного производства и исследовать особенности их административно-правового статуса;

– осуществить анализ правоприменительных актов, имеющих значение исполнительных документов;

– определить основания возбуждения исполнительного производства;

– дать характеристику стадиям исполнительного производства;

– разработать предложения по совершенствованию правового регулирования исполнительного производства.

Методологической основой исследования являются общенаучные и частнонаучные методы: формально-логический, сравнительно-правовой, диалектического материализма, системно-структурного анализа и синтеза, толкования, формально-юридический. Использование названных методов позволило всесторонне и комплексно изучить проблему, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, правоприменительная практика органов, осуществляющих исполнительное производство, а также данные статистики и социологических исследований.

Научная новизна работы определяется авторским подходом к исследованию института исполнительного производства, ориентированным на теоретическое обоснование и разработку концепции исполнительного производства. В проведенном исследовании осуществлено обособление

исполнительного производства как правоприменительной деятельности органов исполнительной власти посредством исключения элементов других юридических производств (гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального); доказана исключительно административно-правовая природа исполнительного производства; обосновано, что субъектами исполнительного производства являются должностные лица различных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Новыми являются: авторское определение исполнительного производства; характеристика правового статуса субъектов исполнительного производства; обоснование принадлежности службы судебных приставов-исполнителей к предусмотренной Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правоохранительной службе.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, практических предложениях по совершенствованию нормативно-правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Представлена концепция исполнительного производства как составной части административно-юрисдикционного процесса. В рамках данной концепции исполнительное производство определяется как сфера государственной деятельности уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляемой во внесудебном порядке на основе административно-процессуальных норм с целью обеспечения исполнения судебных актов и актов органов исполнительной власти, и применения административно-правовых мер воздействия.

Включение норм, регламентирующих исполнение исполнительных документов, в ГПК РФ, АПК РФ, Налоговый кодекс РФ и другие федеральные законы различной отраслевой принадлежности, объясняется исключительно необходимостью правильного и своевременного исполнения

судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях исполнения иных документов. Однако сама деятельность уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти по осуществлению исполнительного производства основана на административно-процессуальных нормах, соответственно, имеет административно-правовую природу.

2. Выявлены основные и специфические признаки исполнительного производства, определяющие его административно-правовую природу:

- властная процессуальная деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- имеет специальные цели и задачи;
- осуществляется в процессуальной форме;
- завершается актом-действием или актом-документом;
- занимает вторичное, «обслуживающее» положение по отношению к иным юридическим производствам.

Исполнительное производство как вид административного производства не включает исполнительные действия, совершаемые организациями и гражданами по требованию субъектов исполнительного производства.

3. Система правовых актов, регулирующих отношения в исполнительном производстве, определяется как сложная, целостная, целенаправленная система, включающая в себя: правовые акты, закрепляющие функции судебных приставов-исполнителей; правовые акты, устанавливающие правомочия уполномоченных органов по обеспечению исполнения судебных актов и актов органов исполнительной власти.

Правовую основу исполнительного производства образует комплекс законодательных и других нормативных правовых актов Российской Федерации. Центральными, базовыми являются кодифицированный по своему содержанию Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и статусный Федеральный закон «О судебных приставах». Кроме того,

исполнительное производство как нормативная правовая общность включает отдельные положения законодательства об административных правонарушениях.

4. Цель исполнительного производства – обеспечение применения права субъектами, по своему статусу, не обладающими полномочиями по применению мер административного принуждения (судом, судьями и иными субъектами административной юрисдикции, нотариусами, юридическими и физическими лицами). Цель охраны нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций прав взыскателей следует рассматривать как сопутствующую, в той мере, в какой она сопутствует всякой властной деятельности, как регулятивной, так и охранительной.

5. Обоснована ошибочность утверждений ряда авторов о том, что диспозитивность возбуждения исполнительного производства свидетельствует о наличии частно-правовых начал. Во-первых, диспозитивность возбуждения имеет место вне исполнительного производства, когда взыскатель волен выбрать способ реализации своих прав, аналогично тому, как физические и юридические лица обращаются в органы исполнительной власти за получением лицензий, разрешений, специальных прав и т.д. Во-вторых, во многих случаях взыскатель обязан обращаться в Федеральную службу судебных приставов в силу предписаний закона, например, если взыскателем является орган государственной власти или местного самоуправления. В-третьих, обращение в Федеральную службу судебных приставов является юридическим фактом, обязывающим уполномоченное должностное лицо возбудить исполнительное производство – здесь диспозитивность исключается.

6. Выявлено, что порядок привлечения к административной ответственности, установленный ст. 114 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», разрушает единство законодательства об административных правонарушениях, противоречит основам и влечет декодификацию указанного законодательства, и, в свою очередь, не вносит принципиальных отличий в производство по делам об

административных правонарушениях, осуществляемое судебными приставами-исполнителями. В данном случае имеет место вторжение Федерального закона в область регулирования другого Федерального закона – Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанный порядок содержит основополагающие признаки административно-деликтного производства, а, следовательно, должен быть предусмотрен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а названная ст. 114 должна быть исключена из Федерального закона «Об исполнительном производстве».

7. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (ч. 2 ст. 5) определяет в качестве единственного субъекта принудительного исполнения судебных приставов-исполнителей. В действительности круг органов и должностных лиц, уполномоченных принудительно исполнять судебные акты, акты других органов и должностных лиц, гораздо шире и включает в себя, помимо судебных приставов-исполнителей, должностных лиц: органов внутренних дел, ФМС России, пограничных органов, ГИМС МЧС России, Ространснадзора, Роскомнадзора, Ростехнадзора и государственных инспекций по надзору за техническим состоянием и эксплуатацией самоходных машин и других видов техники.

8. Практико-прикладное исследование проблематики исполнительного производства позволило выдвинуть ряд предложений по изменению норм Федерального закона «Об исполнительном производстве» в части уточнения перечня субъектов исполнительного производства, а также по дополнению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, устанавливающей ответственность за неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований имущественного характера в срок, установленный законодательством об исполнительном производстве для добровольного исполнения.

Теоретическая и практическая значимость работы. Комплекс научных и практических задач, решенных в диссертации, следует рассматривать как новое научное направление в административно-правовом

регулировании отношений, возникающих в связи с принудительным исполнением правоприменительных актов и частноправовых соглашений, которое позволяет создать устойчивую правовую систему, обеспечивающую согласованность правовых норм исполнительного производства.

Обоснованное в работе объединение административно-правовой материи, регулирующей отношения, возникающие в связи с осуществлением принудительного исполнения, в самостоятельный административно-правовой институт создает основу для дальнейшего развития теоретических основ исполнительного производства.

Научные выводы, представленные автором, могут использоваться при совершенствовании российского законодательства, прежде всего, при внесении поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральный закон «Об исполнительном производстве», а также в практической деятельности различных органов публичной власти.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора в научных журналах и докладах на научно-практических конференциях.

Выводы, положения и материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института государственного управления, права и инновационных технологий (г. Москва).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, ставятся цели и задачи работы, определяется методологическая основа, указывается теоретическая основа, эмпирическая база, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы исполнительного производства в Российской Федерации» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию правовой природы исполнительного производства, определению его места в структуре административного процесса, анализу правовых источников исполнительного производства, а также выявлению взаимосвязи исполнительного производства с другими, смежными юридическими процессами.

В первом параграфе диссертант анализирует существующие доктринальные позиции относительно принадлежности исполнительного производства к отраслям гражданского процессуального права, административного права либо существования самостоятельной отрасли исполнительного права.

При характеристике правовой природы исполнительного производства критическому анализу подвергнуты диаметрально противоположные научные взгляды по данному вопросу. Анализируя позицию, согласно которой исполнительное производство является частью гражданского (арбитражного) процесса (А. Т. Боннер, А. К. Сергун, А. В. Цихоцкий, С. В. Щепалов, А. В. Рего и др.), автор резюмирует, что данная точка зрения являлась господствующей в советское время, когда осуществление исполнительного производства регулировалось ГПК РСФСР, а судебные

приставы-исполнители действовали под контролем судов. При этом автор выделяет ряд обстоятельств, не учитываемых сторонниками цивилистической природы исполнительного производства. В частности, это такие, как: отнесение к исполнительным документам, помимо судебных актов, постановлений по делам об административных правонарушениях, приговоров уголовных судов, нотариально удостоверенных соглашений об уплате алиментов, удостоверений комиссий по трудовым спорам и других актов; принадлежность судебного пристава-исполнителя к исполнительной ветви государственной власти и отсутствие в его статусе полномочий по разрешению споров о праве. В свою очередь отмечается, что правоотношения, возникающие в исполнительном производстве, не обнаруживают качественно-новых признаков, которые не позволяли бы включить данные правоотношения в предмет административного права, и по всем признакам соответствуют классической характеристике административно-правовых отношений, данной в свое время профессором Ю. М. Козловым.

Подвергается критике мнение ряда ученых, утверждающих, что диспозитивность правомочий взыскателя в исполнительном производстве свидетельствует о его цивилистических началах. В действительности, во-первых, диспозитивность вовсе не играет существенной роли в исполнительном производстве; во-вторых, диспозитивные начала в определенных пределах, не чужды административному праву, а значит, это не является аргументом в пользу отнесения норм права, регулирующих отношения исполнительного производства к гражданскому (арбитражному) процессу, либо выделения их в самостоятельную отрасль права.

Кроме того, отраслевая принадлежность исполняемого индивидуального правоприменительного акта не оказывает влияния на правовую природу отношений, возникающих между приставом-исполнителем и другими участниками исполнительного производства, поскольку судебные, административные и иные акты имеют для него равную юридическую силу и равно обязательны к исполнению.

Вторая позиция базируется на идее выделения исполнительного производства из гражданского процесса и принадлежит М. К. Юкову, который еще в 80-е гг. прошлого века показал наличие обособленного от гражданского процессуального права предмета правового регулирования, собственных принципов, особого метода правового регулирования. Сторонники данного подхода (Д. Х. Валеев, О. В. Исаенкова, В. М. Шерстюк, В. Ф. Кузнецов, П. В. Уваров, В. В. Ярков и др.) рассматривают исполнительное производство как самостоятельную комплексную отрасль российского законодательства (исполнительное право), соединяющую в себе нормы различной отраслевой принадлежности.

В то же время, ряд ученых (Я. П. Горбунова, Е. С. Кошечева, В. Д. Сорокин, П. И. Кононов, А. Н. Сарычев, Е. С. Кошечева, И. Ю. Бурмаков и др.) приводят довольно веские аргументы в пользу административно-правовой природы исполнительного производства.

Поддерживая точку зрения многочисленной когорты ученых, структурирующих административный процесс из нескольких видов процессов, которые, в свою очередь, включают в себя ряд административных производств правоприменительной деятельности, автор приходит к выводу, что исполнительное производство является составной частью административно-юрисдикционного процесса и характеризуется следующими существенными признаками административного производства, такими, как:

- властная деятельность органов исполнительной власти;
- юридическая по содержанию и по целям правоприменительная деятельность, направленная на разрешение индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления;
- деятельность, регламентированная совокупностью преимущественно административно-правовых норм, обеспечивающих более или менее полное регулирование соответствующей группы однородных общественных отношений, что позволяет утверждать об их институциональном единстве;

- деятельность, использующая специфическое соотношение способов правового регулирования (запретов, обязываний и дозволений);

- совокупность последовательных стадий и этапов, завершающихся изданием правоприменительного акта.

Уяснение правовой природы исполнительного производства и осмысление юридического наполнения различных сторон правоприменительной деятельности уполномоченных органов, осуществляющих исполнительное производство, позволило автору заключить, что исполнительное производство определяется как сфера государственной деятельности уполномоченных должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляемой во внесудебном порядке на основе административно-процессуальных норм с целью обеспечения исполнения судебных актов и актов органов исполнительной власти, и применения административно-правовых мер воздействия.

Во втором параграфе исследуется система правовых актов, анализируются правовые источники исполнительного производства, в основе которых лежат два тематических федеральных закона: «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве».

Автор отмечает, что при рассмотрении названных федеральных законов необходимо учитывать их комплексный характер. Это проявляется в том, что Федеральный закон «Об исполнительном производстве» является источником административного, финансового и гражданского права, что характеризует его как межотраслевой законодательный акт, а Федеральный закон «О судебных приставах» следует рассматривать в качестве источника института государственной (правоохранительной) службы, т.е. как межинституциональный источник административного права.

Новеллы законодательства об исполнительном производстве и законодательства об административных правонарушениях, а именно, установление статьёй 114 Федерального закона «Об исполнительном

производстве» особенностей производства по делам об административных правонарушениях, по мнению диссертанта, разрушает единство законодательства об административных правонарушениях, противоречит общим положениям указанного законодательства, а также не вносит принципиальных отличий в производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судебными приставами-исполнителями. Имеет место вторжение Федерального закона в область регулирования другого Федерального закона – Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Данные особенности административно-деликтного производства должны быть предусмотрены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а названная ст. 114 должна быть исключена из Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Рассматривая полномочия судебного пристава-исполнителя по производству дознания по уголовным делам (п. 2 ч. 1 ст. 40, ч. 7 ст. 113, п. 4 ч. 3 ст. 151 УПК РФ), автор отрицает тезис о том, что уголовная ответственность является одним из видов ответственности в исполнительном производстве. Бланкетные нормы, содержащиеся в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» и указывающие на возможность привлечения к уголовной ответственности, могут являться лишь частичным отражением юридических поводов к возникновению в дальнейшем уголовной ответственности (что выходит за рамки исполнительного производства и не пересекает его плоскости), рецепция которых в определенной степени обусловила законодательство об исполнительном производстве.

В третьем параграфе приводятся аргументы в пользу определения исполнительного производства как самостоятельного производства административно-юрисдикционного процесса, тесно взаимосвязанного с другими видами юридического процесса, с другими административными производствами (гражданскими, арбитражными, административно-юрисдикционными).

Соискатель отмечает, что все юридические процессы имеют общую цель – охрану и защиту прав и свобод человека, интересов общества и государства. Вместе с тем, цель искового производства заключается в установлении юридического положения сторон гражданско-правового спора, установлении и защите субъективного права, тогда как цель исполнительного производства состоит в принудительном приведении фактического состояния в соответствие установленному юридическому содержанию, а цель административно-юрисдикционного производства, гарантирующего реализацию властных полномочий субъекта исполнительного производства, – в защите позитивного права.

По мнению диссертанта, тезис о диспозитивности возбуждения исполнительного производства с обретением им административно-процессуальной формы утратил абсолютность. Возбуждение исполнительного производства для исполнения административных наказаний, например, в виде конфискации или административного приостановления деятельности, является обязательным и не зависит от чьею-либо волеизъявления. В других случаях орган исполнительной власти или должностное лицо обязаны возбуждать исполнительное производство в отношении должника, не исполняющего добровольно вынесенное в его отношении постановление. В третьих случаях органы исполнительной власти и уполномоченные должностные лица обязаны возбуждать исполнительное производство независимо от наличия или отсутствия доброй воли лица, в отношении которого вынесено подлежащее исполнению постановление. Статистика свидетельствует о том, что судебные акты по обращениям взыскателей – физических и юридических лиц исполняются судебными приставами исполнителями не более, чем на 25%, из них значительная часть исполняется не в полном объеме. Однако акты налоговых органов исполняются не только в полном объеме, но и с превышением плановых показателей.

В то же время, содержание исполнительного производства не зависит от того, процессуальный правоприменительный акт какой отраслевой

юридической природы подлежит принудительному исполнению. Принципиальные отличия наблюдаются на стадии возбуждения исполнительного производства. Они заключаются в диспозитивности, свойственной обращению к принудительному исполнению актов, вынесенных в гражданском или арбитражном процессе, и императивности, свойственной обращению к принудительному исполнению актов, вынесенных в административном процессе.

Взаимосвязь исполнительного производства с административно-юрисдикционным процессом проявляется не только в том, что в исполнительном производстве исполняются постановления по делам об административных правонарушениях, но и в том, что административная ответственность является одной из гарантий применения норм законодательства об исполнительном производстве.

При этом, в отличие от производств гражданского и арбитражного процесса, от производства по делам об административных правонарушениях в исполнительном производстве не разрешается спор о праве, его итогом не становится установление нового правового положения субъектов права либо определение их субъективных прав и юридических обязанностей. Исполнительное производство заключается лишь в принудительном приведении общественного отношения к установленному правоприменительным актом правоотношению. Поэтому цивилистические акты, такие как мировое соглашение, не имеют отношения к исполнительному производству, они представляют собой «возврат» к гражданскому или арбитражному процессу, изменению субъективных прав и обязанностей, после чего возможно возвращение к исполнительному производству или его прекращение.

Вторая глава «Особенности исполнительного производства в Российской Федерации» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе определяется круг субъектов исполнительного производства, устанавливается их статус, характеризуются иные участники данного производства.

Диссертант анализирует имеющиеся классификации субъектов исполнительного производства и доказывает, что к ним следует отнести лиц, наделенных федеральным законом властными полномочиями по обеспечению исполнения судебных актов и актов органов исполнительной власти. В этой связи не являются субъектами исполнительного производства суды, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, казна и другие субъекты, в чьих интересах, возможно, осуществляется исполнительное производство.

Кроме того, соискатель критикует позицию ученых, определяющих форму принудительного исполнения исполнительных документов должностными лицами органов внутренних дел, Федеральной миграционной службы, пограничных органов и др., как «квазиисполнительное производство» (Б. Е. Деготь и др.). По мнению автора, необходимо учитывать, что в ходе административной реформы функции по исполнению отдельных видов исполнительных документов постепенно передаются судебным приставам-исполнителям. Так, судебным приставам-исполнителям в течение последних лет были переданы принудительное исполнение административных штрафов, уголовных штрафов, розыск должника и имущества должника и т.д. При этом сущность и содержание производства не меняется. Нельзя же всерьез считать, что замена должностного лица одного федерального органа исполнительной власти должностным лицом другого федерального органа исполнительной власти может изменить содержание и форму юридического процесса.

Ошибочным в параграфе признается отнесение к субъектам исполнительного производства государственных или муниципальных органов и негосударственных, в том числе, кредитных организаций, исполняющих поручения судебных приставов-исполнителей. Все эти субъекты права в исполнительном производстве властными полномочиями не обладают.

Правовые отношения между лицами, у которых находится имущество

должника, банками, иными кредитными организациями, работодателем должника, с одной стороны, и взыскателем, с другой стороны, возникающие при непосредственном обращении взыскателя к ним с исполнительным документом, протекающие без участия субъекта исполнительного производства, т.е. когда исполнительный документ исполняется без применения властных полномочий, не являются исполнительными правоотношениями. В таких случаях исполнительное производство вообще не возникает. Поэтому указанные организации и лица в таких случаях не становятся субъектами исполнительного производства.

Диссертант обращается к определению круга субъектов исполнительного производства в зарубежных странах, в частности в Республике Беларусь, Финляндии и др. По мнению автора, согласиться с представлением системы принудительного исполнения в Республике Беларусь как стадии гражданского процесса не представляется возможным. В действительности данная система близка к российской, но еще более децентрализована в рамках исполнительной ветви государственной власти Республики.

При определении круга субъектов исполнительного производства соискатель предлагает учитывать два обстоятельства: 1) Федеральный закон «Об исполнительном производстве» является комплексным, межотраслевым источником права; 2) данный Федеральный закон регулирует не все виды исполнительных производств.

На этом основании делается вывод о том, что помимо судебных приставов-исполнителей исполнительное производство осуществляют должностные лица: органов внутренних дел; ФМС России; пограничных органов; Ространснадзора; ГИМС МЧС России; Роскомнадзора; Ростехнадзора и государственных инспекций по надзору за техническим состоянием и эксплуатацией самоходных машин и других видов техники.

В то же время, должностные лица налоговых органов и таможенных органов, несмотря на то, что законодательство наделяет их полномочиями по

обращению в суд за принудительным исполнением вынесенных ими правоприменительных актов, субъектами исполнительного производства не являются.

Во втором параграфе рассматриваются административно-правовые аспекты участия в исполнительном производстве представителей.

Диссертант отмечает, что проблема представительства в публичных правоотношениях, пожалуй, не менее дискуссионна, чем вопрос о правовой природе исполнительного производства. В учебной литературе представительство, как правило, рассматривается в рамках гражданского права и процессуально-правовых наук.

В то же время, при рассмотрении общественных отношений, в которых от имени гражданина выступает его представитель, адвокат, а другую сторону представляет орган исполнительной власти, перед исследователем встает задача либо отвергнуть всякую возможность определения таких отношений как административно-правовых, либо развеять сомнения и доказать, что эти отношения являются именно административно-правовыми и никакими другими быть не могут.

Цивилистические начала, на которые указывают, как правило, представители гражданско-правовых наук, по мнению соискателя, определяют природу отношений между представителем и представляемым им лицом. Здесь действительно присутствует диспозитивность выбора представителя и наделения его полномочиями. Причем, точно такие же цивилистические начала обнаруживаются в отношениях между представителем и представляемым в уголовном процессе, административно-юрисдикционном производстве, в налоговых, таможенных и др. производствах. Поэтому, учитывая властный (обязательный) характер отношений между взыскателем или должником, с одной стороны, и судебным приставом-исполнителем, с другой стороны, можно утверждать, что между ними возникают административно-правовые отношения.

По мнению автора, нельзя утверждать, что представительство в

исполнительном производстве полностью регламентируется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. Данные нормы предназначены для регулирования заключения представителем сделок, однако, в отношениях представителя с судебным приставом-исполнителем сделки не заключаются и не могут заключаться. Не случайно, поэтому, в публичных юридических процессах правовое положение представителя регламентируется специально. Соответствующие нормы представлены и в Федеральном законе «Об исполнительном производстве».

Анализируя перечень действий представителя, полномочия на совершение которых в соответствии с ч. 3 ст. 57 Федерального закона «Об исполнительном производстве» должны быть специально оговорены в доверенности, диссертант приходит к выводу о необходимости исключения из этого перечня действий, совершаемых не в исполнительном производстве, а в гражданском или в арбитражном процессе. Таковыми являются пункты 5 и 6 ч. 3 указанной статьи, предусматривающие отказ от взыскания по исполнительному документу и заключение мирового соглашения.

Кроме того, по мнению автора, требование о специальном удостоверении полномочия представителя на обжалование постановлений и действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, во-первых, ограничивает права представителя как участника исполнительного производства, во-вторых, может создавать затруднения своевременному исполнению, противоречит принципу оперативности или быстроты процесса. В связи с этим предлагается исключить из ч. 3 ст. 57 названного Федерального закона также пункт 3.

В третьем параграфе исследуются основания возбуждения исполнительного производства и анализируются юридические признаки исполнительных документов, перечисленных в ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», а также в других нормативных актах Российской Федерации.

Диссертант отмечает непоследовательность законодателя в

установлении форм исполнительных документов. В частности, это касается исполнительных листов, выдаваемых судами в целях исполнения вынесенных ими же решений (постановлений и приговоров). Исполнительные листы представляют собой документы, содержащие властные предписания, установленные вступившими в законную силу судебными актами. В то же время, судебный приказ, выдаваемый судом в упрощенном порядке, постановления по делам об административных правонарушениях, многие другие акты органов исполнительной власти, нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов и т.д. сами являются исполнительными документами и не требуют вынесения судом исполнительных листов для обращения их к принудительному исполнению. Получается, что судебный акт по гражданскому делу, вступивший в законную силу, сам по себе не может быть исполнительным документом, в то время как иные акты исполнительными документами признаются.

Автор обращает внимание на несоответствие формулировок в ст. 100 Семейного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой нотариально удостоверенное соглашение об уплате алиментов имеет силу исполнительного листа. В действительности, оно имеет силу исполнительного документа и признается таковым Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

В параграфе также обращается внимание на несоответствие отнесения государственных фондов к органам, осуществляющим контрольную функцию, их реальному статусу. Во избежание путаницы представляется необходимым изменить формулировку п. 5 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», заменив слова «органов, осуществляющих контрольные функции,» заменить словами «органов финансового контроля».

По вопросу об отнесении к исполнительным документам постановлений судебных приставов-исполнителей соискатель отмечает, что по своему юридическому значению данные постановления не совпадают с другими

документами, представление которых судебному приставу-исполнителю является юридическим фактом для возбуждения исполнительного производства. Собственно говоря, постановления судебного пристава-исполнителя представляют собой акты, издаваемые им в процессе исполнения, начатого им на основании иного правоприменительного акта. При этом положения ч. 6 – 8 ст. 30, предусматривающие порядок взыскания расходов по совершению исполнительного производства, противоречат ч. 15 и 16 той же статьи, устанавливающим, что такое взыскание производится без возбуждения отдельного исполнительного производства. Диссертант считает, что относить к исполнительным документам все юридически значимые акты, влияющие на ход исполнительного производства, не следует.

В параграфе осуществлена классификация исполнительных документов по их юридической природе и авторству, сформулированы предложения по внесению изменений в законодательные акты.

В четвертом параграфе характеризуются стадии исполнительного производства, и раскрывается содержание административных процедур, реализуемых в ходе принудительного исполнения исполнительных документов.

Диссертант отмечает, что исполнительное производство как вид административно-юрисдикционного процесса само по себе неоднородно. В нем выделяются последовательные, общие для всякой процессуальной деятельности: возбуждения дела, разрешения дела, обжалования правоприменительного акта, исполнения. Вместе с тем, эти стадии видоизменяются, получают специальные цели и позволяют решать специальные задачи, меняются местами. Так, стадия обжалования может возникать на других стадиях, в том числе, на стадии возбуждения исполнительного производства, когда обжалуется отказ в возбуждении исполнительного производства.

Особенностью стадии возбуждения исполнительного производства, по мнению автора, является наличие в ней этапов добровольного исполнения,

установления местонахождения должника, его имущества, передачи материалов в соответствии с правилами территориальной подведомственности.

В параграфе обращается внимание на необходимость детальной административной регламентации исполнительного производства. Это соответствует требованиям проходящей в настоящее время административной реформы. Административными регламентами должны быть, в конечном итоге, обеспечены все государственные функции, сформулированные в положениях об органах исполнительной власти как полномочия. Однако в Положении о Федеральной службе судебных приставов, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов», полномочия определены достаточно обобщенно. В то же время, действует Административный регламент по исполнению государственной функций организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации), утвержденный приказом Минюста России от 21 сентября 2007 г. № 192, а также на сайте ФССП России размещен для ознакомления проект административного регламента по исполнению ФССП России государственной функции по организации хранения и принудительной реализации арестованного имущества и по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной функции по реализации указанного имущества.

В заключении подводятся общие итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и практические рекомендации, касающиеся вопросов совершенствования административно-правового регулирования исполнительного производства.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Гуляйкин С.Ф. Административная юрисдикция в исполнительном производстве: коллизии законодательства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 4. С. 110-116. – 0,6 п.л.

2. Гуляйкин С.Ф. Взаимосвязь исполнительного производства с другими юридическими процессами // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 3. С. 59 – 63. – 0,4 п.л.

3. Гуляйкин С.Ф. Место исполнительного производства в административном процессе // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5. С. 152 – 157. – 0,4 п.л.

4. Гуляйкин С.Ф. Субъекты исполнительного производства // Закон и право. 2011. № 8. С. 105 – 107. – 0,3 п.л.

5. Гуляйкин С.Ф. Стадии исполнительного производства // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 4. С. 137– 139. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в иных журналах и изданиях:

6. Гуляйкин С.Ф. Принцип состязательности в гражданском судопроизводстве // Научно-практическая конференция Института государственного управления, права и инновационных технологий «Проблемы гражданского права и гражданского процесса в современных условиях»: Тезисы докладов. – М., 2011. С. 127- 131. – 0,3 п.л.

16

Отпечатано и сброшюровано в

ООО «Полиграф-Мастер»

454902, г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26

тел. (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66

E-mail: P-master74@mail.ru

Государственная лицензия на издательскую деятельность

ИД № 02758 от 04.09.2000 г.

Государственная лицензия на полиграфическую деятельность

ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.

Подписано в печать 27.04.2013. Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 1,5. Тираж 110 экз. Заказ № 840.