

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО КАК ОСОБАЯ ФОРМА (ВИД) ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ENFORCEMENT PROCEEDINGS AS SPECIAL TYPE OF CRIMINAL PROCEDURE

В статье исследован категориальный аппарат развивающегося правового института исполнительного производства. Цель работы – проведение системного анализа научных идей и взглядов на проблему совершенствования института исполнительного производства, установление взаимосвязей категориального аппарата и определение места специфической деятельности исполнительного производства в правоприменительной деятельности.

The article considers the categorical framework of the developing law institution of the enforcement proceedings. The aim of the study is a systematic analysis of scientific ideas and views of a problem of institution improvement of enforcement proceedings. The research task is the interconnection of the categorical framework and position determining of enforcement proceedings in the law-enforcement activity.

Ключевые слова: процессуальная деятельность, административное производство, исполнительное производство, форма и вид процессуальной и административно-процессуальной деятельности.

Keywords: criminal procedure, administrative procedure, enforcement proceedings, forms and types of criminal and administrative procedure.

В истории развития государственности исполнительная власть в России претерпевала постоянные изменения. Менялись цели, задачи, функции и формы осуществления деятельности ее органов. На всех этапах становления российской правовой системы была актуальной проблема совершенствования государственного управления, эффективности деятельности его органов, в том числе органов исполнительной власти. С формированием в 90-е годы новой российской государственности и основных институтов права получил свое обоснование и институт исполнительного производства, а в системе государственной службы была создана структура (подсистема) судебных приставов, подразделяющихся на судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей.

Несмотря на подробную и всесторонне разработанную теоретическую основу представляемого института, ученые обращают внимание на то, что до сих пор нет целостной доктрины, способной дать широкое представление о вопросах места исполнительного производства в системе права, а также места специфической профессиональной деятельности судебных приставов в системе юридической деятельности. К числу последних наиболее полноформатных работ по рассматриваемой проблеме можно отнести диссертационные исследования И. Б. Гобеева и П. В. Уварова, посвященные проблемам исполнительного производства как разновидности административного процесса и рассмотрению механизмов его правового регулирования [1–2].

В юридической науке и в учебном процессе в последние годы предпринимаются активные попытки объединить институт исполнительного производства и служебную деятельность судебных приставов, урегулированные соответствующим законодательством, в новую межотраслевую юридическую дисциплину, дав ей название «Исполнительное право». В свя-

зи с этим издаются учебники и учебные пособия как по общему исполнительному праву, так и отдельно по уголовно-исполнительному и гражданско-исполнительному праву для обеспечения учебных курсов юридической подготовки бакалавров и магистров. В своей основе данные курсы читаются как специальные процессуальные дисциплины. Однако следует отметить, что Е. Г. Лукьянова выражает свое несогласие с выделением отдельных частей из действующих процессуальных кодексов и использованием их в качестве отраслей права, поскольку их отношения, регулируемые правом, не всегда относятся к тем отраслям, которые выделяются как самостоятельные. При этом автор вполне позитивно относится к выделению отрасли «Исполнительное право». Эта отрасль процессуального права имеет собственный специфический предмет, метод регулирования, обладает самостоятельностью и представляет собой логически построенную систему [3].

Выделению новой общей отрасли права, обеспечивающей все виды судопроизводств, выделенных в ст. 118 Конституции РФ, исполнению принятых государственными органами актов способствовало и учреждение органами юстиции академического журнала «Исполнительное право».

Поддерживая в целом концепцию общей отрасли «Исполнительное право», считаем недостаточным отражение в ней административно-правовой составляющей – специфической административной деятельности, которую осуществляют судебные приставы-исполнители, а также ее административно-процессуальной стороны [4]. На наш взгляд, осуществление судебными приставами-исполнителями отдельных форм и методов административной (исполнительно-распорядительной) деятельности должно найти в этой отрасли свое место. В этой связи важно разобраться в особенностях существа публичной административно-правовой деятельности, с одной стороны, осуществляемой органом исполнительной власти – службой судебных приставов, с другой – характеризующейся использованием этой службой такой специфической формы деятельности, которая именуется исполнительным производством. Потребуется изучение целей, задач, функций и принципов форм деятельности, в соответствии с которыми она осуществляется. Исследование в данном направлении считаем необходимым начинать с выяснения места исполнительного производства, используя системно-деятельностный подход. В целях проводимого исследования необходимо также вначале разобраться с понятийным аппаратом.

С учетом выработанного юридической наукой общего определения исполнительного производства как совокупности процессуальных и фактических действий специализированного государственного органа, направленных на принудительное исполнение актов-решений судебных и иных органов, необходимо рассмотреть категории, имеющие отношение не только к процессуальной стороне рассматриваемой деятельности, но и к материальной – фактической. В связи с этим для установления места административной деятельности службы судебных приставов большое значение может иметь такое понятие, как «правоприменительная деятельность» и ее основные формы: оперативно-исполнительная, правоохранительная.

Среди категорий, имеющих значение для понимания сущности административно-процессуального исполнения судебных решений (актов), важными являются такие, как «процесс» и «производство», «административный процесс» и «административное производство», «правоприменительный (правоисполнительный) процесс» и «исполнительное производство». Для правопонимания названных категорий важно рассмотреть их соотношение. В этой связи следует отметить, что в теории права вообще и в теории административного права в частности давно сложился устойчивый взгляд на понимание и практическое использование понятия «производство» как на некую часть в структуре более широкого юридического понятия «процесс». Другими словами, юридический процесс и его разновидности (гражданский, арбитражный, уголовный, управленческий, административный и др.) по своему содержанию и структуре давно принято рассматривать через совокупность «производств» как некие процессуальные институты [5–10].

Следует отметить, что тенденция соотносить понятия «процесс» и «производство» как общее и частное не потеряла своей устойчивости в современных научных исследованиях при изучении проблем содержания и структуры административного процесса, а также при формировании самостоятельной отрасли административного процессуального права [11–13].

Данная тенденция позволяет сконцентрировать внимание на такой части административного (управленческого) процесса, как административное производство, рассмотреть его видовые характеристики. Опираясь на точки зрения современной административно-правовой науки, административное производство, на наш взгляд, можно рассматривать как замкнутый цикл взаимосвязанных однородных правовых действий административно-процедурного характера и принятий обоснованных правом решений уполномоченными субъектами публичной администрации и ее должностными лицами с целью разрешения (выполнения) конкретных административных дел. Административное дело в современной административно-процессуальной науке в общих чертах понимают как возникшую «юридико-фактическую ситуацию», требующую правового разрешения в публичных интересах с применением административно-правовых мер субъектами публичной администрации, уполномоченными на их использование. Под термином «мера» в административно-правовой науке и административном нормотворчестве, как правило, понимают административно-правовые формы воздействия [12].

Подчеркивая административно-процедурный характер правовых действий, мы склоняемся к точке зрения, что административная процедура является структурным элементом более общего понятия «административный процесс». Как отмечает большинство ученых-исследователей, производство коротко можно определить как совокупность и систематизированную последовательность процедур [5–6, 13].

В административном процессе, в рамках общей его разновидности административного производства, самостоятельной частью и достаточно обособленным административным процессуально-правовым институтом является исполнительное производство, осуществляемое особыми субъектами, наделенными административно-правовым статусом, – судебными приставами-исполнителями.

Мнение о том, что «в правоприменительном процессе определяющая, решающая роль принадлежит специально уполномоченным органам и должностным лицам», поддерживается и в формирующейся доктрине современной отрасли административно-процессуального права [12].

Здесь вполне уместно, на наш взгляд, отметить, что разновидностями данного процесса являются оперативно- или правоисполнительный и правоохранительный процессы. Отсюда становится определенным и место исполнительного производства как составной части административного процесса и формы оперативно-исполнительной процессуальной деятельности.

Учитывая особенности производства по исполнению правоприменительных решений, в теории права уже предлагалось такого рода правоисполнительную деятельность «рассматривать как особую разновидность правоприменительного процесса» [7].

В этой связи любопытным представляется предложение Н. Н. Бакуровой о широком понимании концепции административной юрисдикции, когда исполнительное производство возможно рассматривать не только в качестве заключительной стадии и части административного процесса, но и как самостоятельный вид административного юрисдикционного производства, наряду с иными производствами государственного принудительного характера исполнения актов правосудия [11].

В содержание правоприменительной деятельности, наряду с правонаделительной и административно-юрисдикционной деятельностью, отдельные ученые включают и исполнительное производство. Возможность такого включения объясняется, во-первых, тем, что для этого сегодня существуют соответствующие правовые основания в виде Федеральных законов от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 21.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [14–15], и во-вторых, тем, что исполнительное производство «протекает вне рамок судебного процесса» [16].

Определяя исполнительное производство составной частью правоприменительной деятельности, ученые склоняются в правоприменительном процессе к выделению также его самостоятельной процессуальной разновидности – исполнительного процесса, который характеризуется не только производством организационно-технических действий, но и собственным правоприменением, требующим соответствующего документального оформления (закрепления) [16].

Характеризуя особенности такой разновидности юридического процесса, как административное исполнительное производство, В. Д. Сорокин выделяет два основных его направления. К первому автор относит осуществление специфической административной (исполнительно-распорядительной) деятельности, реализацию особых задач исполнительного производства, среди которых обеспечение принудительного исполнения судебных решений и актов иных органов государственной власти. Особенности другого направления данного вида административного производства состоят в составе и правовом статусе самих участников административного исполнительного производства, главными среди которых, безусловно, в соответствии с действующим законодательством являются судебные приставы-исполнители [10].

Подводя некоторые итоги проведенного исследования проблемы соотношения категориального аппарата, используемого при осуществлении исполнительного производства, мы пришли к следующим выводам.

Во-первых, формирующееся исполнительное право, регулирующее рассматриваемую государственную функцию, требует комплексного межотраслевого подхода к изучению предмета и методов правового регулирования. Для этого юридической наукой должны быть предложены объективные критерии выделения исполнительного производства в самостоятельную отрасль права [2].

Во-вторых, развитие и совершенствование института исполнительного производства не могут осуществляться без учета рассмотрения ее административно-правовой составляющей, опираясь только на гражданско-правовой опыт. В свою очередь административно-правовая составляющая должна опираться на стройную теоретическую и правовую основу, требующую не только выработки общей доктрины, но и принятия давно обсуждаемых общих законов об административной деятельности и административных процедурах.

В-третьих, анализ действующего законодательства института исполнительного права и нового законопроекта о судебных приставах обращает внимание на то, что специфическая профессиональная деятельность судебных приставов (по своей сути правоприменительная) может осуществляться лицами, не имеющими юридического образования. В соответствии с действующим законодательством и по новому законопроекту судебные приставы-исполнители, осуществляя, по сути, правоохранительные функции, почему-то относятся не к правоохранительной службе, а к гражданским служащим. При этом в обсуждаемом законопроекте о судебных приставах, разработанном Министерством юстиции, предлагается в закон о системе государственной службы внести ее новый вид – федеральную службу судебных приставов. На наш взгляд, это происходит потому, что не справившись с общими вопросами, в данном случае – законодательного регулирования правоохранительной службы, мы по-прежнему «натываемся» на их частности.

Литература

1. Гобеев И. Б. Исполнительное производство в механизме правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Гобеев. М., 2012. 153 с.
2. Уваров П. В. Исполнительное производство как разновидность юридического процесса : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2009. 172 с.
3. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Изд-во Норма, 2003. С. 129–131.
4. Бакурова Н. Н. Сущность исполнительного производства // Административный процесс Российской Федерации / Андрюхина Э. П., Бакурова Н. Н., Галкина М. В. [и др.] : учеб. / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2018. С. 352 с.

5. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учеб. М. : ТК Велби, Проспект, 2004. С. 337–353.
6. Кивич Ю. В. Структура административного процесса // Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. проф. И. Ш. Киясханова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 23–28.
7. Леушин В. И. Юридический процесс // Теория государства и права : учеб. / отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1996. С. 393–398.
8. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. 452 с.
9. Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР // Вопр. административ. права на современ. этапе. М., 1963. С. 136.
10. Сорокин В. Д. Структура административного процесса. Виды производств // Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. С. 271–280, 411.
11. Бакурова Н. Н. Административный процесс: содержание и новые подходы к структуре // Административ. право и процесс. 2015. № 4. С. 51–55.
12. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. М. : Юрайт, 2016. С. 39–40.
13. Нехайчик В. К. Административный процесс: структура и проблемы законодательного оформления // Актуальные проблемы административного права и процесса: теория и практика законодательного регулирования : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию проф. В. Е. Севрюгина, 17 апреля 2015 г. Тюмень : Тюмен. гос. ун-т ; Тюмен. обл. Дума, 2015. С. 77–83.
14. О судебных приставах : федер. закон от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ : принят Государственной думой 04.06.1997 г. : одобрен Советом Федерации 03.07.1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.
15. Об исполнительном производстве : федер. закон от 21.10.2007 г. № 229-ФЗ : принят Государственной думой 14.09.2007 г. : одобрен Советом Федерации 19.09.2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.
16. Труфанов М. Е. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и ее виды // Административное право России. Общая часть : учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Старостина. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 211.