

СИСТЕМА СПОСОБОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

А. В. Орлов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 июня 2009 г.

Аннотация: рассматриваются теоретические вопросы системы способов обеспечения законности в исполнительном производстве. Делается вывод, что административная юстиция является основным способом обеспечения законности в указанной сфере.

Ключевые слова: законность, исполнительное производство.

Abstract: the article looks upon theoretical questions of the system of methods to ensure law in the execution of legal process. On the results of the investigation carried out by the author we come to the conclusion that administrative justice is the only means to ensure law in the given sphere.

Key words: legality, executive process.

В современной литературе можно встретить термины «охрана», «защита», «обеспечение» законности. Зачастую они употребляются синонимично, в едином ряду. Это вполне оправданно, поскольку содержание данных терминов раскрывается в их взаимосвязи. Толковый словарь русского языка Ушакова различает четыре аспекта слова «обеспечить». К правовой плоскости возможно применить два из них — гарантировать, сделать что-нибудь верным, несомненным; *оградить*, предохранить от чего-нибудь¹. Тот же источник содержит определения слов «охранять» — оберегать, стеречь, *защищать*, принимая меры для безопасности, для сохранения, и «защищать» — оборонять, *ограждать* от враждебных, неприязненных действий, от неприятеля².

Вместе с тем представляется, что понятие «обеспечение» шире по своему логическому объему, чем понятия «охрана» и «защита», и включает их в себя. Термин «охрана» несет более статическую, превентивную смысловую нагрузку. Охранять законность — принимать меры по недопущению нарушения законов в самом широком смысле. «Защита», на наш взгляд, — своего рода динамическая составляющая обеспечения законности, ей присуща большая степень конкретной определенности, нежели «охране», которая отличается абстракцией. Защищать законность — принимать меры по недопущению нарушения конкрет-

¹ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1996. Т. 2. С. 633.

² См.: Там же. С. 1028.

ного закона, отдельной правовой нормы, по принуждению субъектов правоотношения к правомерному поведению.

Способ обеспечения законности — специальный комбинированный публично-властный юридический метод, реализуемый компетентными государственными органами в целях достижения неукоснительного исполнения законов и соответствующих им иных правовых актов всеми субъектами правовых отношений.

Система способов обеспечения законности — выступающие в организационном единстве и взаимосвязанные между собой формы, приемы, методы, посредством реализации которых гарантируется, охраняется и защищается законность. Традиционно систему способов обеспечения законности образуют *контроль и надзор*³.

А. А. Кармолицкий по субъектам, а также по объему их компетенции выделяет: контроль, осуществляемый органами государственной власти; контроль, осуществляемый органами управления общей компетенции; контроль, осуществляемый органами межотраслевой компетенции; контроль, осуществляемый органами отраслевой компетенции; контроль, осуществляемый финансовыми и представительными органами; народный контроль; административный надзор⁴.

М. С. Студеникина к способам обеспечения законности относит контроль представительных органов; контроль органов государственного управления; контроль суда; контроль прокуратуры⁵.

Е. В. Шорина выделяет государственный контроль, контроль общественных организаций (в том числе трудовых коллективов) и контроль гражданина непосредственно⁶.

Полагаем, что с учетом специфики исполнительного производства наиболее правильной является следующая классификация (система) способов обеспечения законности: президентский контроль; прокурорский надзор; ведомственный контроль; судебный контроль. Она учитывает реалии современной политико-правовой действительности, в наибольшей степени отвечая особенностям функционирования «системы сдержек и противовесов» в сфере принудительного исполнения решений судов и иных органов.

Вопрос о системе способов обеспечения законности в исполнительном производстве, несмотря на его несомненную теоретическую и

³ О содержании и соотношении данных понятий см.: Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления. Воронеж, 2005. С. 25—28; Тарасов А. М. Государственный контроль : Сущность, содержание, современное состояние // Журн. рос. права. 2002. № 1. С. 26.

⁴ См.: Кармолицкий А. А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. М., 1985. С. 24.

⁵ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 14.

⁶ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 43.

практическую значимость, не получил должного освещения и не был подвергнут всестороннему комплексному исследованию в правовой науке. Пожалуй, единственная на сегодняшний день работа в данной области относится к трудам Д. Х. Валеева⁷.

Отдельные элементы системы способов обеспечения законности в исполнительном производстве были исследованы в определенных аспектах представителями различных отраслевых юридических наук. Однако новации законодательства об исполнительном производстве, коренные изменения системы и структуры органов исполнительной власти, органов прокуратуры, экономическая ситуация в стране за последние два года оказали настолько сильное влияние на собственно предмет исследования авторов, что делают большую часть полученных ими результатов (выводов) несостоятельными и (или) не подлежащими применению.

Итак, с учетом всего вышесказанного рассмотрим основные способы обеспечения законности в исполнительном производстве на современном этапе развития Российского государства.

Президентский контроль. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 80) Президент РФ является главой государства. «Такая дефиниция является традиционной и для конституций многих зарубежных государств, хотя и выражается иногда в различных формулировках (руководитель государства — в Литве; регулятор государственного строя — в Греции; глава государства и первое лицо Республики — на Кипре и проч.)»⁸. Первый Президент СССР также именовался главой государства.

Важным направлением деятельности Президента РФ является функция гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Она ориентирует политику Президента на то, чтобы неуклонно и повсеместно приводились в жизнь нормы Конституции РФ, прежде всего те, которые определяют основы конституционного строя, чтобы на всей территории государства обеспечивались надлежащие условия для беспрепятственной реализации прав человека, а случаи их нарушения незамедлительно устранялись⁹.

Выступая в качестве главы государства, Президент обладает обширными полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях конституционного разделения властей¹⁰. Поэтому, несмотря на отсутствие прямой

⁷ См.: Валеев Д. Х. Процессуальные формы надзора и контроля в исполнительном производстве // Адвокат. 2001. № 9. С. 66—71.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 377.

⁹ См.: Жилинский С. Э. Наш Президент. Как он правит и как его избирают. М., 2004. С. 27.

¹⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 593—601.

конституционной нормы, закрепляющей президентский контроль, де-факто он активно реализуется в различных формах, в том числе и в области принудительного исполнения решений судов и иных органов¹¹.

Согласно структуре федеральных органов исполнительной власти¹² Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью Министерства юстиции Российской Федерации и подведомственной данному ведомству Федеральной службой судебных приставов (ФССП). Глава государства:

— утверждает положение о ФССП ее структуру и штатную численность (ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О судебных приставах»)¹³;

— определяет порядок назначения на должность и освобождения от должности судебных приставов (ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О судебных приставах»)¹⁴;

— назначает на должность и освобождает от должности директора ФССП — главного судебного пристава Российской Федерации и заместителей директора ФССП — заместителей главного судебного пристава Российской Федерации (п. 9 Положения о ФССП¹⁵;

— награждает государственными наградами работников центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также лиц, оказывающих содействие ФССП России в решении возложенных на нее задач (пп. 3 п. 9 Положения о ФССП)¹⁶;

¹¹ См.: Тарасов А. М. Президентский контроль // Законодательство. 2003. № 4. С. 45—53.

¹² Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; № 22. Ст. 2544; № 37. Ст. 4181; № 41. Ст. 4653.

¹³ Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» утверждено Положение о Федеральной службе судебных приставов (СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111; 2006. № 5. Ст. 527, № 8. Ст. 895; 2008. № 17. Ст. 1815, № 43. Ст. 4921). Оно устанавливает предельную численность работников центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы судебных приставов, закрепляет задачи, полномочия ФССП России, порядок организации ее деятельности.

¹⁴ Отдельного правового акта управления Президентом РФ по данному вопросу не издано.

¹⁵ В соответствии с Указом Президента РФ от 29 декабря 2008 г. № 1877 «О директоре Федеральной службы судебных приставов — главном судебном приставе Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 118), ФССП России возглавляет действительный государственный советник юстиции Российской Федерации 2-го класса А. О. Парфенчиков.

¹⁶ Например, за заслуги в укреплении законности, защите прав и законных интересов граждан и многолетнюю плодотворную работу согласно Указу Президента РФ от 9 ноября 2007 г. № 1486 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5568) ряд сотрудников ФССП были награждены ордена «За заслуги перед отечеством» II степени, а возглавлявший на тот момент службу Н. А. Винниченко — орденом Почета.

— учреждает геральдические знаки ФССП (п. 12 Положения о ФССП)¹⁷.

Исходя из анализа полномочий главы государства в сфере исполнительного производства, можно смело заключить, что президентский контроль носит преимущественно опосредованный, организационно-управленческий характер. Но возможен и «непосредственный» президентский контроль.

Несомненно, что глава государства имеет право вникать в дела ФССП, проверять соответствие ее деятельности установленным обязанностям, в том числе и по конкретным заявлениям граждан или организаций, по государственно значимым исполнительным производствам в иных исключительных случаях. Важную роль здесь играет Контрольное управление Президента РФ¹⁸.

Основные задачи управления как самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ — контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента; поручений Президента и Руководителя Администрации Президента; реализации ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию, бюджетных посланий Президента и иных программных документов Президента; информирование Президента и Руководителя Администрации Президента о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Негативные результаты работы ФССП могут послужить основанием для принятия Президентом решения об укреплении ее руководящего состава, о совершенствовании государственной политики в области исполнительного производства.

Прокурорский надзор. Постоянный прокурорский надзор особенно востребован в условиях проводимой административной реформы, конституционного укрупнения субъектов РФ и масштабного противодействия коррупции¹⁹. Не останавливаясь на историко-теоретическом аспекте определения места и роли прокуратуры в системе правовых институтов Российского государства и общества, который достаточно

¹⁷ Указом Президента РФ от 24 января 2006 г. № 42 «Об учреждении геральдического знака — эмблемы и флага Федеральной службы судебных приставов» (СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 527) учрежден геральдический знак — эмблема и флаг Федеральной службы судебных приставов.

¹⁸ См.: Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395; 2008. № 43. Ст. 4919.

¹⁹ См.: Андреев Г. Прокуратура — опора законности государства // Законность. 2008. № 9. С. 22.

исследован в правовой науке²⁰, рассмотрим основную правовую форму деятельности прокуратуры — надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации») применительно к сфере исполнительного производства.

Контроль за законностью в сфере исполнительного производства возложен на различные органы власти и управления в пределах их компетенции. Специфичность, значимость и своеобразие прокурорского надзора проявляются в том, что прокуратура осуществляет надзор за тем, как сами эти органы и соответствующие должностные лица выполняют возложенные на них обязанности по контролю за исполнением законов всеми органами, организациями и гражданами, на которые распространяется их компетенция. Прокурорский надзор не подвержен ведомственному или иному «влиянию», исходит непосредственно из общегосударственных задач, охватывая наиболее широкую область правовой действительности, связанную с практикой исполнения законов²¹.

Часть 4 ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» прямо указывает, что надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Данное направление надзора можно рассматривать как разновидность прокурорского надзора за исполнением законов государственными органами, исполняющими решения судов. В то же время по характеру применяемых прокурорами правовых средств, надзорных методов и приемов оно наиболее близко к прокурорскому надзору за исполнением законов. Прокурорский надзор в сфере исполнительного производства близок и к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, поскольку одной из его задач является обеспечение законности в сфере соблюдения прав граждан, относительно которых приняты судебные решения, а также обязательные к исполнению акты несудебных органов²².

²⁰ См.: Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772—1864 гг.) // Журн. рос. права. 2002. № 8. С. 152—161; *Его же*. Пореформенная российская прокуратура (1864—1917 гг.) // Там же. № 10. С. 141—152; *Его же*. Советская прокуратура (1922—1991 гг.) // Там же. № 12. С. 121—138.

²¹ См.: Воеводина Т. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных постановлений по гражданским делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.; Гринько Ю. Н. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по защите прав человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.

²² См.: Винокуров А. Надзор за исполнением законов судебными приставами // Законность. 2000. № 1. С. 34.

Совокупное толкование положений ст. 22, 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дает представление о полномочиях прокурора при осуществлении надзора в сфере исполнительного производства. Он вправе (а в соответствующих случаях обязан):

— рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина действиями должностных лиц службы судебных приставов;

— разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов ФССП, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

— требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

— вызывать должностных лиц службы судебных приставов и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

— по основаниям, установленным законом, возбудить производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона;

— при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина в исполнительном производстве имеет характер преступления, принять меры к уголовному преследованию в соответствии с законом;

— опротестовать противоречащие закону правовые акты, обратиться в суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— внести представление об устранении нарушений закона.

Как видим, перечень полномочий прокурора весьма широк. Это одновременно и достоинство, и недостаток данного способа обеспечения законности в исполнительном производстве, поскольку на практике всё чаще имеют место случаи тотальной подотчетности и подконтрольности органов (отделов) ФССП органам прокуратуры. Известны случаи еженедельных (!) проверок прокурорами поднадзорных отделов службы судебных приставов. При этом очевидная в таких случаях подмена ведомственного контроля (осуществляемого органами Минюста и ФССП России) выдается представителями прокуратуры за служебное рвение и оперативность «для своевременного установления фактов волокиты по исполнительным производствам и принятия действенных мер прокурорского реагирования»²³.

²³ Праслова Е. Надзор за деятельностью судебных приставов-исполнителей и уполномоченных органов при обращении административных постановлений к исполнению // Законность. 2008. № 5. С. 36.

До сих пор полномочия прокурора по надзору в сфере исполнительного производства в достаточной степени нормативно не определены; нет и методических разработок по этим вопросам²⁴. Это в значительной степени затрудняет работу органов прокуратуры и «осложняет жизнь» рядовым судебным приставам-исполнителям, негативно отражаясь на процессе исполнения в целом. Поэтому считаем, что Генеральной прокуратуре РФ необходимо издать приказ «О совершенствовании организации прокурорского надзора в сфере исполнительного производства».

Контроль органов исполнительной власти. Согласно п. 1 Положения о Федеральной службе судебных приставов ФССП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и *функции по контролю и надзору* в установленной сфере деятельности.

Данная норма появилась в Положении весьма недавно в соответствии с Указом Президента РФ от 21 апреля 2008 г. № 539²⁵. Этим же Указом ФССП наделена полномочиями по осуществлению межведомственной координации деятельности органов и организаций, исполняющих в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, требования судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

Изучение нормативно-правовой основы деятельности ФССП в сфере осуществления контроля и надзора позволяет сделать вывод о двух важнейших методах (способах) их реализации: проведение проверок и разрешение обращений участников исполнительного производства.

Порядок организации и осуществления *проверок* в системе Федеральной службы судебных приставов закреплен в одноименной инструкции ФССП²⁶, в которой определены цели, задачи, порядок организации и проведения комплексных, тематических, целевых и контрольных проверок структурных подразделений центрального аппарата, территориальных органов (главных управлений, управлений и отделов) и структурных подразделений территориальных органов.

²⁴ Указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 января 1999 г. № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами» (официально не опубликовано) носит слишком общий характер и не касается организационно-методических вопросов.

²⁵ Указ Президента РФ от 21 апреля 2008 г. № 539 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1815.

²⁶ Приказ Федеральной службы судебных приставов от 17 июня 2005 г. № 82 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления проверок в системе Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2005. № 3.

Проверки организуются Организационно-контрольным управлением ФССП России, организационно-контрольными подразделениями территориальных органов ФССП и осуществляются назначенными руководителями проверок с привлечением необходимого количества работников других подразделений центрального аппарата и территориальных органов ФССП²⁷.

Формой оперативного реагирования на факты нарушения законности является целевая (внеплановая) проверка. Как правило, она проводится по поручению Министра юстиции или Директора ФССП России.

Решение о проведении проверки подразделения центрального аппарата или территориального органа принимается Директором ФССП, а подразделения территориального органа — руководителем соответствующего территориального органа.

Разрешение обращений участников исполнительного производства является принципиальной новацией законодательства об исполнительном производстве, расширяющем институт гарантий при совершении исполнительных действий. Статья 123 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» впервые в истории новейшего исполнительного права закрепила возможность подачи жалобы в порядке подчиненности.

По результатам рассмотрения жалобы должностное лицо службы судебных приставов признает постановление, действия (бездействие), отказ в совершении действий правомерными и отказывает в удовлетворении жалобы или признает жалобу обоснованной полностью или частично.

В случае признания жалобы обоснованной полностью или частично должностное лицо принимает одно из следующих решений (ч. 3 ст. 127 Федерального закона «Об исполнительном производстве»:

- 1) отменить полностью или частично вынесенное постановление;
- 2) отменить принятое постановление и обязать должностное лицо принять новое решение в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 3) отменить принятое постановление и принять новое решение;
- 4) признать действия (бездействие), отказ в совершении действий неправомерными и определить меры, которые должны быть приняты в целях устранения допущенных нарушений.

Вместе с тем обращение к вышестоящему лицу в порядке подчиненности не препятствует обращению в суд. По справедливому мнению А. Г. Ильченко, «здесь нужно вести речь не об альтернативности, а о ненужной параллельности в обжаловании действий пристава-исполнителя. Кроме того, действующий в настоящее время порядок подачи

²⁷ Приказ Федеральной службы судебных приставов от 1 февраля 2008 г. № 32 «Об утверждении Положения об Организационно-контрольном управлении Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2008. № 2.

жалоб по административной линии разумен далеко не по всем категориям жалоб»²⁸.

Согласимся, что применительно к «подведомственности» органов и должностных лиц ФССП необходимо отнести лишь жалобы, связанные с профессионализмом, компетентностью, служебным поведением судебного пристава-исполнителя. Разрешение всех иных вопросов, связанных с действием (бездействием) пристава, затрагивающим права участников исполнительного производства, должно быть исключительной прерогативой административной юстиции.

Судебный контроль. Прокурорский надзор и ведомственный контроль окончательно оформляются в качестве способов обеспечения законности в исполнительном производстве современной России лишь тогда, когда терпит кризис советская модель организации исполнения (по разным данным, к 1996 г. исполнялось не более 50 % решений судов) и зарождается современная система органов принудительного исполнения решений судов²⁹. Значение президентского контроля в исполнительном производстве обусловлено избранной Россией формой государственного правления и чрезвычайно сильной ролью Президента в государственно-правовой жизни (хотя такая роль и оправданна). Кроме того, президентский контроль носит больше организационно-управленческий характер.

Несомненно, что как способ обеспечения законности в исполнительном производстве судебный контроль является первородным и наиболее адаптивным, последовательно сохранявшим свое высокое значение на всей исторической прямой существования института принудительного исполнения.

Являясь разными видами государственной (в том числе контролирующей³⁰) деятельности, правосудие и управление имеют определенные преимущества и недостатки относительно друг друга. Отсутствие у суда ведомственной заинтересованности, подчинение его только закону, широкая гласность обсуждения, устное и непосредственное исследование всех обстоятельств, состязательность процесса, детальная регламентация судебного разбирательства, а также иные демократические принципы судопроизводства являются общепризнанными достоинствами судебной процедуры.

В фундаментальной работе «Исполнительное производство (Функции суда)» Д. Я. Малешин подвергает детальному исследованию деятель-

²⁸ Ильченко А. Г. Взаимодействие суда и органов принудительного исполнения в Российской Федерации (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 21—22.

²⁹ См.: Воронов Е. Н. Принудительное исполнение судебных решений в России (проблемы организации, пути реформирования). Курск, 2007. С. 36—41.

³⁰ См.: Игнатова Н. С. Судебная власть : Прерогативы контроля над законодательной и исполнительной ветвями власти // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 25—28.

ность суда в зависимости от стадий — возбуждения исполнительного производства, подготовки к осуществлению мер принудительного исполнения, осуществления мер принудительного исполнения, окончания исполнительного производства³¹.

А. Г. Ильченко, рассматривая судебный контроль как вид взаимодействия суда и судебного пристава-исполнителя, различает предварительный и последующий судебный контроль в исполнительном производстве. По его мнению, предварительный судебный контроль включает в себя следующие виды данного процессуального взаимодействия: восстановление пропущенного срока на выдачу исполнительного листа; предъявление исполнительного листа к исполнению; разъяснение судебного акта; отсрочка или рассрочка исполнения судебных актов, изменение способа и порядка исполнения; приостановление и прекращение исполнительного производства. Последующий судебный контроль подразумевает возможность обжалования действий или бездействия судебного пристава-исполнителя³².

Д. Х. Валеев оперирует термином «судебный надзор», под которым предлагает понимать совершение определенных действий в исполнительном производстве с санкции суда, а также обязанность суда рассматривать жалобы на действия пристава-исполнителя и иски, вытекающие из отношений по принудительному исполнению³³.

По мнению И. Б. Морозовой, целесообразно говорить о судебном контроле, к формам которого относятся: 1) предварительное (в случаях, предусмотренных законом) санкционирование судом процессуальных действий судебного пристава-исполнителя по принудительному исполнению; 2) обжалование законности и обоснованности постановлений суда по поводу вопросов, возникающих в процессе исполнения; 3) обжалование и оспаривание действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя³⁴.

Представляется, что все высказанные авторами точки зрения дополняют друг друга и расширяют представление о содержании и направлениях судебного контроля в исполнительном производстве. Преимущество судебного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений должностных лиц ФССП состоит и в том, что уже само право обращаться с жалобой в суд играет существенную роль в укреплении законности в сфере исполнительного производства.

Важнейшей частью судебного контроля в сфере исполнительного производства является *административная юстиция*.

³¹ См.: Малешин Д. Я. Исполнительное производство (функции суда). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 116.

³² См.: Ильченко А. Г. Указ. соч. С. 19.

³³ См.: Валеев Д. Х. Указ. соч. С. 66.

³⁴ См.: Морозова И. Б. Процессуальные функции суда в исполнительном производстве // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М. К. Треушникова. М., 2004. С. 328.

В странах Западной Европы термин «административная юстиция» получил широкое распространение еще в XIX в., когда судебный контроль за деятельностью администрации выделился в отдельную сферу процессуальных действий³⁵. Современными учеными обоснованно уделено значительное внимание теории административной юстиции, ее назначению, изучению роли в структуре общего административного права, соотношению с различными видами юридических процессов³⁶.

Эти исследования позволяют определить административную юстицию с содержательной стороны как рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности³⁷.

Административная юстиция в сфере исполнительного производства характеризуется следующими признаками, проистекающими из общих признаков административной юстиции³⁸, но вместе с тем определяющими ее индивидуальные особенности в данной относительно обособленной сфере:

³⁵ См.: *Бахрах Д. Н., Стариков Ю. Н., Россинский Б. В.* Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 776.

³⁶ Вот только некоторые из работ : *Абросимова Е. Б.* Административная юстиция : К истории вопроса // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф., 8—9 декабря 2005 г., Москва. М., 2006. С. 49—61; *Бахрах Д. Н.* Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19—25; *Бурков А. Л.* К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журн. рос. права. 2003. № 4. С. 62—67; *Дерновой В. Б.* Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2005. № 4. С. 2—11; *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. 732 с.; *Козлова Л. С.* Институт административной юстиции в структуре административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 39—40; *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции. СПб., 2004. 332 с.; *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. 68 с.; *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. 304 с.; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. 144 с.

³⁷ Ю. Н. Стариковым также сформулированы весьма убедительные критические аргументы в пользу отказа от термина «административная юстиция» и перехода к употреблению термина «административное судопроизводство» (см., например: *Стариков Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. С. 42—83). Однако мы полагаем, что современное содержание административной юстиции не тождественно советским тенденциям в ее понимании, а самое главное — фактическому статусу («квазиюстиция», «ведомственный суд» и др.), в связи с чем «административная юстиция» представляется более чем адекватной и жизнеспособной правовой категорией.

³⁸ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. С. 57—60.

1) наличие правового спора о публичном исполнительном праве (право на предъявление исполнительного документа к исполнению, право на получение присужденного имущества, право на ознакомление с материалами исполнительного производства и т.п.), возникшего в связи с реализацией управленческой деятельности должностных лиц службы судебных приставов;

2) данные административно-правовые споры разрешаются в рамках осуществления правосудия, т.е. административная юстиция — это судебная власть; сегодня такие споры разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, мировая юстиция выведена из состава компетентных судов в рамках исполнительного производства;

3) правовая защита субъективных публичных прав является одной из главных целей административной юстиции в сфере исполнительного производства; в случае нарушения таковых исполнительное правоотношение безоговорочно приводится компетентным судом в первоначальное состояние либо новое правовое состояние, основанное на законе;

4) органы административной юстиции не зависимы от других ветвей власти, органов прокуратуры и ФССП;

5) специальный субъектный состав «административно-юстиционного» правоотношения в данной сфере: компетентный суд — должник/взыскатель/иной участник производства — судебный пристав-исполнитель/старший судебный пристав/иное должностное лицо ФССП;

6) законодательно установленная подведомственность разрешения административных споров (ст. 128 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»);

7) конечным результатом административной юстиции является признание незаконности (недействительности) или, наоборот, подтверждение законности и действительности принятых должностным лицом в рамках принудительного исполнения административных актов, совершенных действий (бездействия).

Таким образом, система способов обеспечения законности в современном исполнительном производстве образована следующими относительно самостоятельными элементами: президентский контроль; прокурорский надзор; ведомственный контроль; судебный контроль. Последний играет особую, исторически патерналистскую, центральную роль в указанной системе, реализуясь, главным образом, в форме административной юстиции (административного судопроизводства).

Воронежский государственный университет

Орлов А. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: avolow@mail.ru

Тел.: 8(4732) 39-72-69,

Voronezh State University

Orlov A. V., Postgraduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: avolow@mail.ru

Tel.: 8(4732) 39-72-69,