

УДК 351.94

Грицай О.В.*

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ

Грицай О.В. К вопросу о сущности судебного контроля за деятельностью органов принудительного исполнения. – Статья.

Статья посвящена исследованию вопроса сущности судебного контроля за деятельностью органов принудительного исполнения. Дается анализ существующих подходов к содержанию понятий «правосудие» и «судебный контроль». Приводится авторское определение судебного контроля за деятельностью органов принудительного исполнения, под которым понимается форма реализации судебной власти, система предусмотренных процессуальным законом средств, направленных на недопущение незаконного ограничения прав и охраняемых законом интересов личности в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других юрисдикционных органов, а также восстановление личности в этих правах, и состоящая в проверке деятельности органов принудительного исполнения и их должностных лиц, а также применении к ним мер воздействия, предусмотренных процессуальным законодательством.

Ключевые слова: правосудие, судебная деятельность, судебный контроль, принудительное исполнение.

Gritsaiy O.V. To a question about the nature of judicial control over the executory process. – Article.

The article investigates the essence of the issue of judicial control over the executory process. The analysis of existing approaches to the concept of “justice” and “judicial review” is carried out. The author’s definition of judicial control over the executory process is given, it is defined as a form of the judiciary, the system of funds which are provided by the procedural law and are aimed at preventing illegal restrictions on the rights and lawful interests of individuals in the process of enforcement of judicial acts and other jurisdictional agencies, as well as restoration of the rights of the individual, and which consists in checking the activities of enforcement powers, as well as the application of measures of influence provided by the procedural law.

Keywords: justice, judicial activity, judicial control, enforcement.

Грицай О.В. До питання про сутність судового контролю за діяльністю органів примусового виконання. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню питання сутності судового контролю за діяльністю органів примусового виконання. Дається аналіз існуючих підходів до змісту понять «правосуддя» і «судовий контроль». Наводиться авторське визначення судового контролю за діяльністю органів примусового виконання, під яким розуміється форма реалізації судової влади, система передбачених процесуальним законом засобів, спрямованих на недопущення незаконного обмеження прав і охоронюваних законом інтересів особистості в процесі примусового виконання судових актів і актів інших юрисдикційних органів, а також відновлення особистості в цих правах, і складається у перевірці діяльності органів

*Грицай Ольга Валентиновна – доцент кафедри гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

примусового виконання та їх посадових осіб, а також застосування до них заходів впливу, передбачених процесуальним законодавством.

Ключові слова: правосуддя, судова діяльність, судовий контроль, примусове виконання.

Решения, постановления, действия и бездействие должностных лиц в системе государственной службы, нарушающие права и свободы граждан, могут быть предметом судебной проверки, поскольку судебный контроль за деятельностью должностных лиц способствует выявлению ошибок и злоупотреблений своими полномочиями, а также их оперативному устранению и искоренению. Такой судебный контроль осуществляется и за деятельностью должностных лиц службы ФССП России* и является одним из основных и действенных средств защиты прав и охраняемых законом интересов лиц, вовлеченных в сферу исполнительного производства, от неправомερных действий (бездействия) органов принудительного исполнения и их должностных лиц. Возможность судебного контроля предусмотрена ст. 441 ГПК РФ и ст. 121, 128 ФЗ «Об исполнительном производстве».

Выявление качественной характеристики судебной деятельности, связанной с проверкой деятельности должностных лиц органов принудительного исполнения, требует учета понятий более общего порядка, таких как «судебная власть», «правосудие», формы осуществления судебной власти. Вопросы понятия и функционирования судебной власти до настоящего времени остаются предметом научных дискуссий, ведущихся специалистами различных отраслей российского права. С позиций специалистов в области

процессуального и судебного права судебная власть – есть предоставленные судам полномочия по разрешению отнесенных к их компетенции вопросов, возникающих при применении права и реализации этих полномочий путем конституционного, гражданского, уголовного, административного судопроизводства [1, с. 33].

Важнейшим аспектом правового государства является осуществление судом функций социально-политического арбитража. С этих позиций С.А. Шейфер определяет судебную власть как исключительное полномочие суда разрешать в сфере права социальные конфликты с использованием для этого соответствующей процессуальной процедуры при наделении конфликтующих сторон равными правами [2, с. 30; 3, с. 60]. В.А. Лазарева также отмечает, что судебная власть осуществляет разрешение «социальных конфликтов правового характера» [4, с. 15]. Она же верно указывает, что «формой реализации судебной власти является правосудие», осуществляемое посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства [5, с. 32]. Вместе с тем, эти определения не отражают того обстоятельства, что суды разрешают не только конфликты, под которыми обычно понимается спор нескольких противостоящих сторон о праве, но судам подведомственны и дела по установлению бесспорных фактов, имеющих юридическое значение для

* Федеральная служба судебных приставов.

заявителя, являющегося единственным лицом, участвующим в деле.

Анализ современной научной литературы позволяет сделать вывод, что в последние годы в российской правовой теории обоснованно утверждается положение, согласно которому правосудие является основной, но не единственной функцией судебной власти. Высказано мнение, что судебная власть, наряду с отправлением правосудия, проявляется также через осуществление контроля за законностью и обоснованностью действий и решений органов и должностных лиц; вынесение частных определений и постановлений; судебный надзор вышестоящих судов с целью проверки правомерности решений нижестоящих судов; разъяснение действующего законодательства на основе данных судебной практики [6, с. 204]. В свою очередь, В.В. Скитович относит к функциям судебной власти правосудие юрисдикционный контроль, формирование судебного корпуса и руководство судебной практикой [7, с. 150]. По мнению В.П. Божьева, функцией судебной власти является правосудие, а судебный контроль, формирование судебного корпуса, руководство судебной практикой являются полномочиями судебной власти, видами ее реализации [1, с. 42].

Необходимость введения судебного контроля в судебную деятельность в том или ином виде и расширения области его применения аргументировано подчеркивается в трудах многих ученых [8, с. 52; 9, с. 47; 10, с. 272; 11, с. 41]. По мнению Ю.И. Стецовского, чтобы эффективно защищать права человека и оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов суд дол-

жен иметь возможность влиять на другие ветви власти, сдерживать и уравнивать их [12, с. 81]. «Правосудие, – пишет М.Р. Гумба, – есть важнейшее, но не единственное проявление судебной власти. Помимо правосудия судебная власть выполняет и другие полномочия. Контроль за решениями и действиями органов исполнительной власти, по его мнению, проявляется также в праве судов осуществлять контроль за законностью и обоснованностью правоохранительных органов, и особенно в тех случаях, когда есть опасность ограничения прав и свобод гражданина» [13, с. 10]. Это означает, что подлинно независимая и самостоятельная судебная власть в правовом государстве должна обладать рядом контрольных полномочий по отношению к другим ветвям государственной власти. В.А. Лазарева применительно к предварительному следствию также отмечала важность судебного контроля за деятельностью, осуществляемой на предварительном следствии, и указывала, что «правосудие – не только результат судебной деятельности, но и процесс достижения этого результата. Частью процесса и необходимым условием справедливого разрешения дела является судебный контроль» [14, с. 56-57].

Другие авторы полагают, что судебный контроль правосудием не является и составляет самостоятельную судебную функцию. Так, В.А. Яблоков, исследуя функции суда на досудебных стадиях уголовного процесса, считает, что судебная власть реализуется в двух направлениях: осуществления правосудия и судебного контроля [15, с. 6].

Представляется, что противоречие во мнениях сторонников вышеназ-

ванных точек зрения заключается в сформировавшемся в науке различном подходе к толкованию термина «правосудие». Разрешение судом вопросов, относящихся к предмету доказывания по делу, является правосудием в своем чистом, своего рода узком, но соответствующем его этимологическому значению смысле. «Когда говорят о правосудии в собственном смысле слова, то имеют в виду сравнительно узкую сферу реализации власти суда: вынести приговор (решение) о возможности и необходимости применения к отдельному гражданину государственного принуждения в виде наказания при установлении его вины в совершении преступления или о необходимости применения к отдельному гражданину государственного принуждения в виде наказания при установлении его вины в совершении преступления», – отмечает З.С. Лусегенова [16, с. 73].

Сторонники узкого подхода к понятию правосудия относят к правосудию только ту осуществляемую в строгой процессуальной форме деятельность суда, которая заключается в разрешении дела по существу в суде первой инстанции, а также пересмотре дела в судах апелляционной, кассационной, надзорной инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам. В других случаях, по их мнению, правосудие как форма судебной власти отсутствует.

Вместе с тем, как отмечалось выше, под правосудием (в широком смысле этого понятия) понимается весь спектр деятельности суда по разрешению правовых споров, конфликтов, иных дел, направленный на защиту прав и охраняемых законом интересов граждан, организаций и государства. Право-

судие отличается от других государственных функций специфичностью метода решаемых им задач. Метод, которым пользуется суд, по мнению И.Л. Петрухина, связан с коллегиальностью, состязательностью и процессуальной формой [17, с. 97]. В таком случае любое судебное производство, осуществляемое в соответствии с процессуальной формой, направлено на защиту прав субъектов, и, следовательно, является правосудием. Косвенно этот вывод подтверждается позицией законодателя, установившего, что процессуальной формой осуществления правосудия в досудебном и судебном производстве является судебное заседание (п. 50 ст. 5 УПК РФ).

Поэтому разрешение вопросов, относящихся к судебной-контрольной деятельности, если оно осуществляется с соблюдением установленной законодательством процедуры, требований процессуальной формы посредством проведения судебного заседания, следует включать в состав правосудия в широком значении этого понятия. Таким образом, понятие правосудия как деятельности суда, связанной с разрешением конфликтов и иных вопросов, имеющих юридическое значение, включает в себя правосудие в чистом виде, как деятельность по разрешению дела, а также судебный контроль и иные направления судебного функционирования, связанные с реализацией задач судебной деятельности*.

* Вместе с тем система соотношений правосудия и судебного контроля, как самостоятельных и не зависящих друг от друга функций судебной власти, является справедливой для тех производств уголовного процесса, которые осуществляются без проведения судебного разбирательства.

К иным направлениям судебного функционирования наряду с правосудием и судебным контролем некоторые современные процессуалисты предлагают относить функцию судебного санкционирования, под которыми, в самом общем виде, понимается судебная деятельность по выдаче разрешения на осуществление определенных процессуальных действий [18, с. 43; 19, с. 21-22]. Так, по мнению Е.В. Рябцевой, судебным санкционированием в производстве, связанном с исполнением приговора, является процедура выдачи судом разрешений о производстве действий, связанных с изменением наказания или вида исправительного учреждения; связанных: с освобождением от отбывания наказания или отменой освобождения; с осуществлением международного сотрудничества по уголовным делам при исполнении приговора; отсрочкой исполнения приговора и снятием судимости; иными вопросами, обеспечивающими надлежащее исполнение приговора [18, с. 43, 59].

Действительно, в исполнительном производстве при реализации исполнительных документов суд осуществляет вопросы санкционирования, давая органам принудительного исполнения разрешение на отсрочку, рассрочку исполнения; приостановление и возобновление исполнительных действий; совершение исполнительных действий у третьих лиц; вскрытие жилых помещений должника и членов его семьи и др. Но, на наш взгляд, выделение судебного санкционирования в качестве самостоятельной функции судебной власти не обосновано, так как при решении вопросов, возникающих в исполнительном производстве

и относящихся к судебному санкционированию, суд не перестает осуществлять контроль за деятельностью органов принудительного исполнения*. Поэтому мы присоединяемся к мнению авторов, относящих судебное санкционирование к одной из форм судебного контроля [15, с. 7].

С учетом вышеизложенного, под **судебным контролем в исполнительном производстве** следует понимать форму реализации судебной власти, систему предусмотренных процессуальным законом средств, направленных на недопущение незаконного ограничения прав и охраняемых законом интересов личности в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других юрисдикционных органов, а также восстановление личности в этих правах, и состоящую в проверке деятельности органов принудительного исполнения и их должностных лиц, а также применении к ним мер воздействия, предусмотренных процессуальным законодательством.

С 01.02.2008 г. вступили в силу не только новый ФЗ «Об исполнительном производстве», но и поправки к ст. 441

* Так, решая вопрос о выдаче разрешения об отсрочке, рассрочке, отложении исполнительных действий по ходатайству судебного пристава-исполнителя, суд обязан выяснить, предпринимались ли к моменту обращения в суд органом принудительного исполнения все предусмотренные законом меры, проведено ли выявление имущества, на которое возможно обратить взыскание, наложен ли арест на такое имущество, не является ли ходатайство об отложении исполнительных действий средством необоснованного «затягивания» сроков исполнительного производства, предпринимаемого судебным приставом в нарушение прав и охраняемых законом интересов одной из сторон исполнительного производства.

ГПК РФ, регулирующие порядок рассмотрения судами общей юрисдикции жалоб на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей. Прежде всего, изменения коснулись названия самой статьи. Вместо прежнего названия «Обжалование действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя» законодатель избрал формулировку «Подача заявления об оспаривании постановлений должностных лиц службы судебных приставов, их действий (бездействия)», поскольку оспаривать в суде возможно не только действия судебного пристава-исполнителя, но и его вышестоящих руководителей (например, постановление Главного судебного пристава субъекта РФ об отказе в рассмотрении жалобы по существу).

Важнейшей новеллой является то, что наконец-то законодатель констатировал факт отнесения указанных жалоб к публично-правовым спорам, в связи с чем данные заявления (жалобы) с 1 февраля 2008 г. суды рассматривают в порядке гл. 23, 25 ГПК РФ, как и другие дела, возникающие из публично-правовых отношений.

Прежняя редакция ст. 441 ГПК РФ, по существу, лишь предусматривала возможность подачи жалобы на действия судебных приставов-исполнителей, но не регулировала процедуру их рассмотрения. Устраняя данный законодательный пробел, суды применяли согласно ч. 4 ст. 1 ГПК РФ аналогию закона и рассматривали такие жалобы в порядке искового производства [20, с. 2]. В то время как Служба судебных приставов является составным звеном системы органов исполнительной власти Российской

Федерации, приставы уполномочены принимать решения, обязательные не только для всех участников исполнительного производства, но и для других лиц. Все это свидетельствует об особом публично-правовом характере отношений, возникающих в связи с подачей жалобы на действия судебного пристава-исполнителя, которые требуют процедуры рассмотрения, отличной от той, что предусмотрена для частных правовых споров.

Разрешение заявлений об оспаривании действий судебных приставов-исполнителей осуществляют как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды. Вместе с тем, заявление (жалоба) на действия судебного пристава-исполнителя может быть предметом рассмотрения только в федеральном суде, т. к. в соответствии со ст. 23 ГПК РФ разрешение дел, возникающих из публично-правовых отношений, не отнесено к компетенции мировых судей [21].

Если ранее суды, руководствуясь ст. 90 прежнего ФЗ «Об исполнительном производстве», именовали лиц, участвующих в деле, согласно их положению в исполнительном производстве взыскателем, должником, судебным приставом-исполнителем, то с 01.02.2008 г. представляется, что данные участники должны именоваться как заявитель и заинтересованные лица в соответствии со ст. 34 ГПК РФ.

Новая редакция ст. 441 ГПК РФ ввела важнейшую новацию о возможности обжалования действий судебного пристава не только взыскателем и должником по исполнительному производству, но и любым другим лицом, чьи права и свободы были нарушены принятым судебным

приставом действием или решением. В данном случае, считает О.А. Тоненкова, указанное лицо будет выступать в деле в качестве заявителя, а взыскатель, должник по исполнительному производству, судебный пристав-исполнитель – в качестве заинтересованных лиц [20, с. 3]. С данным утверждением трудно согласиться, поскольку ч. 1 ст. 257 ГПК РФ устанавливает, что заявление рассматривается судом с участием гражданина – заявителя и должностного лица, чьи действия оспариваются.

Кроме этого, анализ законодательства об исполнительном производстве позволяет прийти к выводу, что право подачи заявления об оспаривании постановлений должностных лиц службы судебных приставов, их действий (бездействия) по исполнению судебных решений не предоставлено и прокурору, т.к. правовое регулирование его участия в исполнительном производстве, как лица, участвующего в производстве, отсутствует, что, на наш взгляд, является серьезным пробелом исполнительного законодательства.

Поскольку предметом обжалования всегда является действие, решение, бездействие судебного пристава-исполнителя, работающего в рамках конкретного исполнительного производства, то именно он, а не соответствующее подразделение (отдел), должен выступать в качестве надлежащего заинтересованного лица в соответствии со ст. 245 ГПК РФ, предусматривающей возможность оспаривания решений, действий (бездействия) должностных лиц*.

* Данный вывод подтверждается и рядом положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 10.02.2009г. «О прак-

Вместе с тем, по мнению О.А. Тоненковой, «в качестве заинтересованного лица соответствующий территориальный орган Федеральной службы судебных приставов должен привлекаться лишь тогда, когда удовлетворение жалобы связано с осуществлением денежных выплат со стороны судебного пристава-исполнителя, чьи действиями были нарушены права заявителя (например, в случае компенсации морального вреда), так как он является распорядителем денежных средств согласно бюджетной классификации. Представляется целесообразным в данном случае также привлекать и соответствующий орган Федерального казначейства, которому предстоит осуществлять выплаты» [20, с. 3]. Вместе с тем, ст. 119 ФЗ «Об исполнительном производстве» предполагает взыскание убытков, причиненных лицам в результате совершения исполнительных действий, что не предполагает возможности компенсации морального вреда. Во-вторых, взыскание убытков осуществляется в исковом производстве, а не по итогам рассмотрения заявления в производстве из публично-правовых отношений.

Думается, что важными новыми обстоятельствами, подлежащими учету при рассмотрении заявлений (жалоб) на судебных приставов, является, во-первых, распределение бремени доказывания, в соответствии с которым законность оспариваемого действия

тике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Российская газета. – 18.02.2009 г. - № 27.

(бездействия) должен доказать судебный пристав (ч. 1 ст. 249 ГПК РФ), во вторых, суд не связан доводами и основаниями заявленных требований (ч. 3 ст. 246 ГПК РФ). Последнее обстоятельство означает, что суд может признать незаконными действия (бездействие) по тем основаниям, которые не были указаны в заявлении, а были установлены самим судом.

Кроме этого, судебной практикой выработана важная рекомендация, состоящая в том, что, если материалов, представленных вместе с жалобой, недостаточно для рассмотрения дела по существу, то это обстоятельство может быть разрешено на этапе подготовки дела [22].

По окончании рассмотрения заявления суд, реализуя функцию судебного контроля, принимает процессуальный акт в форме решения, которым признает действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя незаконными и обязывает его устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению им своих прав и свобод либо отказывает в удовлетворении жалобы.

В заключение необходимо отметить, что изменения, внесенные в ст. 441 ГПК РФ, значительно усовершенствовали порядок судебного контроля за действиями органов принудительного исполнения, хотя некоторые вопросы требуют дальнейшей разработки, в частности, вопросы отраслевого регулирования судебного контроля при исполнении исполнительных документов, выданных на основании судебных приговоров и административных актов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов / [Аргунов В.Н., Бобров В.К., Божьев В.П. и др.]; Под ред. В.П. Божьева. – М. : СПАРК, 1996. – 286 с.

2. Шейфер С.А. Взаимоотношения судебной и обвинительной властей / С.А. Шейфер // Вестник Верховного Суда СССР. – 1991. – № 8. – С. 30-31.

3. Шейфер С.А. Понятие и взаимоотношения судебной, прокурорской и следственной властей / С.А. Шейфер // Уголовная ответственность: основания и порядок реализации: межвуз. сб. науч. ст. – Самара: Изд-во «Самарский ун-т», 1991.

4. Лазарева В.А. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Лазарева. – М., 2000. – 41 с.

5. Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе / В.А. Лазарева. – Самара: Изд-во «Самарский ун-т», 1999. – 136 с.

6. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография / О.В. Химичева. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 287 с.

7. Скитович В.В. Судебная власть как системное образование / В.В. Скитович // Правоведение. – 1997. – № 1. – С. 147-150.

8. Гельфер М.О. О повышении роли суда в исправлении и перевоспитании осужденных / М.О. Гельфер // Социалистическая законность. – 1970. – № 5. – С. 51-52.

9. Махоткин В. Проблемы исполнения дополнительного наказания / В. Махоткин // Социалистическая законность. – 1970. – № 10. – С. 46-47.
10. Карпец И.И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы / И.И. Карпец. – М.: Юридическая литература, 1973. – 285 с.
11. Бозров В. Контрольная функция суда / В. Бозров // Российская юстиция. – 1996. – №11. – С. 41-42.
12. Стецовский Ю.И. Судебная власть: учеб. пособие / Ю.И. Стецовский. – М.: Дело, 1999. – 400 с.
13. Гумба М.Р. Система конституционных принципов правосудия и формы их реализации в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Р. Гумба. – М., 2002. – 19 с.
14. Лазарева В.А. Судебная власть / В.А. Лазарева. – С. 56-57.
15. Яблоков В.А. Реализация судебной власти на досудебных стадиях уголовного процесса России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Яблоков. – Самара, 2001. – 19 с.
16. Лусегенова З.С. Теоретико-правовые основы судебной власти в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / З.С. Лусегенова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 181 с.
17. Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ / И.Л. Петрухин. – М.: Наука, 1991. – 208 с.
18. Рябцева Е.В. Исполнение приговора в уголовном процессе России / Е.В. Рябцева. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. – 218 с.
19. Валеев Д.Х. Процессуальные формы надзора и контроля в исполнительном производстве / Д.Х. Валеев // Адвокат. – 2001. – № 9. – С. 21-22.
20. Тоненкова О.А. Обжалование действий судебного пристава-исполнителя – новая категория публично-правовых споров / О.А. Тоненкова // Исполнительное право. – 2008. – № 1. – С. 2-5.
21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2006 г. № 443-О «По жалобе гражданки Аксеновой Эммы Васильевны на нарушение ее конституционных прав положением части первой статьи 441 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 2. – Ст. 406.
22. Определение Московского областного суда от 01.04.2008 г. № 33-9395 // СПС Консультант плюс.