

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ

© 2009 г. Д. Н. Бахрах¹

В России создается правовое государство. Для достижения такой цели необходимо сделать очень многое, в том числе увеличить число квалифицированных юристов, которые могут составлять проекты новых правовых актов, находить и анализировать содержание действующих, необходимые правовые нормы, собирать их, оформлять нужные для дел доказательства, составлять юридические документы.

Десятки тысяч специалистов нужны для замещения новых юридических должностей мировых судей, регистраторов, судебных приставов-исполнителей, экспертов в правовых фирмах и т.д.

Необходимо добиваться улучшения качества правовых норм, повышения роли законов в регулировании общественных отношений. Для этого уже немало сделано: приняты федеральные законы о государственной тайне, оперативно-розыскной деятельности, обращениях граждан и др.²

Необходима процессуализация властных отношений. Иными словами, реализация власти должна осуществляться в порядке, урегулированном процессуальными нормами.

Процессуальные нормы закрепляют правила оперативного, гласного рассмотрения субъектами власти дел, справедливого, обоснованного принятия решений. Процессуальные нормы чаще всего закрепляют такие элементы процессуальной формы, как цели; принципы; подведомственность дел; участников действий и их правовые статусы; виды действий и их последовательность; допустимые доказательства и порядок доказывания; сроки совершения действий; документы о ходе и итогах рассмотрения дела; санкции за нарушения процессуальных норм; правила возмещения расходов за совершение процессуальных действий; порядок обнародования правовых актов.

В научной литературе многие годы обсуждается вопрос о соотношении понятий “юридический процесс” и “юридическая процедура”. Представляется, что юридический процесс является наиболее полной и урегулированной процедурой. Это относится и к судебной процедуре (процессу), и к административной процедуре (процессу). Очевидно, что судебный процесс – это процедура более совершенная, чем административная процедура.

Многие годы в научной и учебной литературе юридический процесс традиционно понимался узко: как урегулированная правом юрисдикционная деятель-

ность³. В 60–70-х годах в работах В.М. Горшенева, В.Д. Сорокина, И.А. Галагана, В.А. Лория и других авторов был обоснован более широкий взгляд на этот феномен. В монографиях и статьях указанных ученых юридический процесс рассматривался как урегулированная правовыми нормами государственно-властная деятельность по решению конкретных юридических дел. К сожалению, такой подход до сего времени не воспринят многими специалистами по общей теории права и государства. Более того, во многих учебниках по этому курсу вообще ничего не сказано о понятии, значении юридического процесса, его месте в системе юридических категорий, существующих в науке взглядах на его содержание и структуру.

В изданном в 1995 г. коллективом саратовских ученых учебнике “Теория государства и права” появилась глава “Юридический процесс” (автор – проф. И.М. Зайцев)⁴. Специальный параграф посвящен этой теме в аналогичном учебнике, изданном в Екатеринбурге (автор – проф. В.И. Леушин)⁵.

В последние 20 лет в системе процессуальных норм в России появились нормы Бюджетного и Арбитражного кодексов РФ, большое число ведомственных регламентов, увеличилась процессуальная часть КоАП РФ, вступили в действие процессуальные нормы многих иных правовых актов.

Процессуальные правовые нормы частично кодифицированы в процессуальных кодексах (УПК, УИК, ГПК, АПК), частично помещены в главы и разделы иных кодексов (бюджетного, об административных правонарушениях и др.), а большое число из них находится в многочисленных правовых актах федеральных, региональных, муниципальных и локальных публичных и даже корпоративных, международных органов.

Процессуальные нормы образуют правовой блок, который охватывает процессуальные отрасли (уголовно-процессуальное, арбитражное процессуальное, гражданское процессуальное, исполнительное право), процессуальные подотрасли (конституционно-процессуальное, административно-процессуальное право), а также процессуальные институты ряда отраслей материального права – трудового, финансового и др.”⁶.

Принято немало специальных процессуальных актов: федеральные законы об обращениях граждан, об исполнительном производстве и т.д.

³ См., например: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 123; Протасов В.Н. Юридическая процедура. М., 1991.

⁴ См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1995.

⁵ См.: Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Екатеринбург, 1996.

⁶ Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 58.

¹ Доктор юридических наук, профессор.

² К сожалению, многие законы нестабильны. В Налоговый кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в законы, регулирующие права субъектов РФ, и др. часто вносятся изменения, притом очень большие.

А все вместе процессуальные нормы образуют российское процессуальное право, которое по размеру намного больше российского материального права.

Кстати, по типу правовых норм, содержащихся в различных отраслях российского права, можно выделить три группы отраслей:

материально-правовые (уголовное, гражданское и т.д.);

процессуальные (уголовно-процессуальное, арбитражное и т.д.);

смешанные, т.е. содержащие и материальные, и процессуальные нормы (административное, трудовое право и др.).

Юридический процесс является разновидностью управляемых (организованных) социальных процессов.

К сожалению, в теории российского права не удалось найти общепризнанного понятия юридического процесса. Не было его и в теории советского права.

Многие ученые под юридическим процессом понимают только судопроизводство. Другие понимают его более широко – как юрисдикционную деятельность уполномоченных органов. При таком подходе не учитывается наличия избирательного, бюджетного и ряда других процессов.

Анализ ст. 72, 118, 126 Конституции РФ, а также Бюджетного кодекса РФ, избирательного права, теории конституционного права и иной юридической литературы позволяет сформулировать следующее определение: юридический процесс – это властная деятельность уполномоченных субъектов права, осуществляемая в юридической процессуальной форме с целью принятия (изменения, отмены) или исполнения правовых актов. Процессуальная форма – это совокупность правовых норм, которые всесторонне полно регулируют порядок деятельности уполномоченных субъектов власти.

Во-первых, юридический процесс – это сознательная, организованная деятельность субъектов права. Участниками этой деятельности являются субъекты, наделенные властными полномочиями, а также заинтересованные физические и юридические лица.

Во-вторых, юридический процесс – это властная деятельность, реализация властных полномочий. А это значит, что договорная деятельность, не связанная с реализацией властных полномочий, не является частью юридического процесса. Реализация частных интересов осуществляется на основе диспозитивности, свободы воли, и ее всестороннее процессуальное регулирование не нужно. Но если речь идет о публичных договорах, то здесь возможно, а иногда и необходимо определенное регулирование деятельности по заключению международных, административных договоров.

В-третьих, важная особенность юридического процесса состоит в том, что соответствующая деятельность осуществляется в процессуальной форме. Процессуальные нормы полно, жестко регламентируют властную деятельность и иных участников процесса, в том числе граждан, юридических лиц.

В-четвертых, особенность юридического процесса отражает его цель – принятие правового акта или исполнение его. Результатом процессуальной деятельности является нормативный или правоприменительный акт либо реальное исполнение санкций, примененных

судами, а также исполнительными органами публичной власти, их должностными лицами.

В-пятых, особенность юридических процессов связана с документированием. Оформляется документально начало процесса, его результаты, а также многие действия его участников.

Все существующие в России разновидности юридических процессов *по субъектам властной деятельности* можно поделить на четыре группы:

процессы непосредственной демократии (избирательный, проведения референдумов)⁷;

процессы деятельности законодательных (представительных) органов (законодательный, бюджетный);

процессы деятельности исполнительной власти (административно-правотворческий, административно-правонадательный, административно-юрисдикционный, уголовно-исполнительный, гражданско-исполнительный);

процессы судопроизводства (уголовное, гражданское, а также административное и т.д.).

В.Д. Сорокин многократно писал о необходимости признания самостоятельной отраслью административно-процессуального права⁸. Еще дальше пошел Ю.А. Тихомиров, который считает, что “включение процессуальных норм в тексты статутных и тематических законов не исключает необходимости постепенного формирования общей отрасли – процессуального права...”⁹.

С.Н. Махина пишет: “То, что административно-судебный процесс должен рассматриваться в одном ряду с гражданским и уголовным процессами, – это не только исторически сложившийся (пусть не в России) факт. О сущностном единстве этих трех видов юридического процесса в свое время было сделано много справедливых и в настоящее время выводов”¹⁰.

К сожалению, с подобным мнением можно встретиться и в научных статьях и других авторов. Но такой вывод следует уточнить.

Уголовный и гражданский процессы являются разновидностями такого родового явления, как судопроизводство. В ст. 118 Конституции названы четыре разновидности судебной деятельности: уголовное, гражданское, административное и конституционное производства (процессы). А административный процесс – это, как и судопроизводство, – родовое понятие, включающее такие виды административных процессов, как административно-правотворческий, уголовно-исполнительный и др. Главное различие между этими родовыми феноменами в том, *чьей деятельностью* регламентируют процессуальные нормы: судебную или административную. А видовые понятия (уголовный, административно-правотворческий и др.) отражают специфику дел, которыми занимаются суды или публичная администрация. Но, конечно, назван-

⁷ В России существуют два основных вида референдумов: о правовом акте и об объединении субъектов Российской Федерации. Собственно, можно выделить два вида процессов: правовых и объединительных референдумов.

⁸ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 101; Административно-процессуальные нормы. М., 1972. С. 52–71.

⁹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 338.

¹⁰ Махина С.Н. Административный процесс и административное судопроизводство. Правовая наука. Вып. 20. Воронеж, 2007. С. 49–50.

ные родовые общности процессов – это части юридического процесса.

Административное право регулирует не один, а целых четыре процесса: административно-правотворческий, административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный), административно-юрисдикционный и частично административное судопроизводство. Это отражает тот факт, что публичная исполнительная власть осуществляет правотворчество, а также регулирующее и охранительное правоприменение.

Все названные выше юридические процессы *по содержанию* делятся на три группы:

правотворческие (референдумов, законодательные);

правонаделительные (избирательный, административного наделения);

юрисдикционные (административной юрисдикции, все четыре разновидности судопроизводства, уголовно-исполнительный и гражданско-исполнительный). Последние два слова – это условное название новой самостоятельной процессуальной отрасли права, регулирующей порядок исполнения имущественных и притыкающих к ним санкций (восстановление на работу, лишение водительских прав и др.).

Известно, что в УК РФ содержатся материальные правовые нормы, которые устанавливают, при наличии каких признаков деяния могут квалифицироваться как преступления и какие санкции могут быть применены за совершение таких преступлений судебными приговорами. А порядок принудительного исполнения такого специфического, самого сурового и часто назначаемого судами уголовного наказания, как лишение свободы, регулируется Уголовно-исполнительным кодексом РФ.

Статьей 16 УИК установлено, что Федеральная служба исполнения наказаний исполняет следующие уголовные наказания: лишение свободы; арест; ограничение свободы; исправительные работы; обязательные работы; лишение права.

УИК РФ четко регламентирует порядок исполнения названных наказаний. Очевидно, что отсутствие принудительного исполнения наказаний, назначенных приговорами судов, превратило бы акты правосудия в никчемные бумажки.

Для исполнения этих наказаний в РФ существует специальное административное ведомство – Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН), куда входят учреждения уголовно-исполнительной системы, исполнительная инспекция, сотни школ и иные организации. Есть достаточные основания утверждать, что в России имеется специальная отрасль процессуального права – уголовно-исполнительное право.

Актуален вопрос о месте в правовой системе РФ исполнительного (гражданского исполнительного) права. Следует добиваться того, чтобы не было пробелов в правовом регулировании принудительного исполнения санкций. В частности, сейчас исполнение таких административных наказаний, как административный арест и лишение специальных прав, осуществляется органами МВД и в самом общем виде регламентируется законом (КоАП РФ), а многие вопросы их исполнения регулируются подзаконными актами.

Все меры правового принуждения можно поделить на две группы: материальные (установленные матери-

ально-правовыми нормами), и процессуальные (регулируемые процессуальными нормами). Материальные принудительные меры – это санкции¹¹. Среди них принято выделять карательные и правовосстановительные¹². А среди процессуальных принудительных мер существуют меры пресекательные и предупредительные.

Санкции как меры юридической ответственности применяются, как правило, за правонарушения. Их виды и размеры зависят от характера виновных неправомерных действий. Санкции назначаются по итогам рассмотрения дел о преступлениях и проступках в форме приговоров, решений, постановлений судов либо иных уполномоченных субъектов публичной власти (исполнительных органов государственной власти, руководителей организаций, комиссий по делам несовершеннолетних и защиты их прав).

Конституцией РФ и законами РФ исполнение законов, указов Президента РФ возложено на органы исполнительной власти. Государственные органы исполнительной власти обязаны также исполнять акты правосудия и свои правовые акты. Особое место в системе реализации правовых актов занимает исполнение судебных и административных правоприменительных актов, содержащих санкции за правонарушения.

Исполнение актов о санкциях регулируется Уголовно-исполнительным кодексом, а также специальными федеральными законами: “О судебных приставах”, “Об исполнительном производстве”. Кроме того, нормы, регулирующие принудительное исполнение санкций, имеются в Кодексе об административных правонарушениях; Бюджетном, Налоговом, Таможенном кодексах и других правовых актах.

Исполнение уголовных, административных, налоговых и иных санкций – это процессуальная деятельность, необходимая для фактического исполнения приговоров, решений, постановлений судов, а также административных актов.

По этому вопросу имеется значительное число научных работ¹³. Многие ученые считают, что исполнительное производство является самостоятельной отраслью права, а другие отрицают это. Так, по мнению

¹¹См.: *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М., 1962. С. 102–192.

¹²Слово “санкции” имеет два значения: мера ответственности; разрешение (на арест, обыск и др.).

¹³См.: *Юков М.К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права. Дисс. ... доктора юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 16–19; *Исаенкова О.В.* Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2003; *Чекмарева А.В.* Защита прав человека в исполнительном производстве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Шерстюк В.М.* Основные проблемы системы гражданского процессуального права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1989. С. 15; *Решетникова И.В., Ярков В.В.* Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург, М., 1999; *Кузнецов В.Ф.* Система исполнительного производства (Вопросы теории и практики). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Шакирко Т.В.* Процессуальный порядок рассмотрения судом дел, возникающих из исполнительных правоотношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Боннер А.Т.* Исполнительное производство: отрасль российского права или стадия процесса? // *Законодательство*. 2004. № 8. С. 64–74.

О.В. Исаенковой, исполнительное право является автономной отраслью права, находящейся в процессе становления. Предмет ее регулирования – “общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнительного производства, а также действия, имеющие место в ходе исполнительного процесса”¹⁴.

А.Т. Боннер полагает, что «решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ позволяют усомниться в плодотворности концепции, согласно которой возможно самостоятельное существование правовых норм, регулирующих порядок исполнения судебных решений. Вопреки мнению ряда ученых так называемое “исполнительное право” безотносительно к составу его источников не может быть признано автономной отраслью российского права. Соответствующие правовые нормы при всей их специфичности теснейшим образом связаны с гражданским судопроизводством и регулируют одну из его стадий. Поэтому нельзя считать плодотворным и упорно повторяемое в литературе предложение о необходимости принятия Исполнительного кодекса РФ»¹⁵.

М.К. Юков не считал исполнительное право самостоятельной отраслью права. Указанную совокупность правовых норм он рассматривал в качестве “вторичного образования гражданского процессуального права”¹⁶.

Не трудно заметить, что и М.К. Юков, и А.Т. Боннер связывают исполнительное право только с деятельностью судов (“гражданским судопроизводством”). С этим нельзя согласиться. Во-первых, в Федеральном законе “Об исполнительном производстве” четко сказано, что он регулирует принудительное исполнение актов правосудия и актов органов публичной исполнительной власти имущественного характера.

Во-вторых, имущественные санкции исполняет специальный субъект – Федеральная служба судебных приставов (ФССП). Это – государственное административное ведомство, а принудительное исполнение назначаемых судом и административными органами санкций – это исполнительная деятельность. Точно так же, как и ФСИН, ФССП под руководством Министерства юстиции РФ занимается принудительным исполнением санкций. Основное различие этих ведомств в том, какие санкции они осуществляют. А то, что приставов-исполнителей называют судебными приставами, можно считать использование старых терминов в новых законах. Раньше судебные исполнители были в штатах судов. Их деятельностью непосредственно руководили судьи, а теперь они являются служащими государственной правоохранительной службы. Их деятельность нужна и для исполнения актов правосудия, но очевидно, что ее нельзя относить к правосудию.

¹⁴Исаенкова О.В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции. Саратов, 2002. С. 93.

¹⁵Боннер А.Т. Указ. соч. С. 75.

¹⁶См.: Юков М.К. Указ. соч. С. 16.

Идея создания исполнительного кодекса РФ представляется плодотворной, а работа ученых по созданию такого правового акта – полезной¹⁷.

В механизме правового регулирования важную роль играют меры принуждения. Их составная часть – меры принудительного исполнения юрисдикционных правоприменительных актов о применении правовых санкций к конкретным субъектам права за противоправные деяния.

Карательные и праввосстановительные санкции применяют суды (общей юрисдикции и арбитражные) и уполномоченные субъекты административной власти. А принудительное исполнение правовых санкций осуществляют только уполномоченные исполнительные органы государственной власти.

Регулируется принудительное исполнение многими законами: Уголовно-исполнительным, Налоговым, Таможенным, Бюджетным кодексами, Кодексом об административных правонарушениях, Федеральным законом “Об исполнительном производстве”, а также принятыми на их основе постановлениями Правительства РФ и актами центральных ведомственных органов. Так, в п. 4.1. ст. 81 УПК РФ сказано, что конфискация имущества производится в порядке, установленном Правительством РФ. В п. 4 ст. 32.8 КоАП говорится, что “отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации”. Правительство РФ 26 декабря 2002 г. приняло постановление “Об утверждении правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов”¹⁸. А ст. 4 УИК РФ закрепляет общее положение: “Федеральные органы исполнительной власти вправе принимать основанные на федеральном законе нормативные правовые акты по вопросам исполнения наказаний”.

В ч. 4 ст. 32.8, например, сказано: “Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ”.

Следует обсудить и вопрос о том, нужно ли в новый кодекс перенести нормы разд. V КоАП РФ “Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях”¹⁹.

¹⁷См.: Ярков В.В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. Дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 1992. С. 491–493; Его же. Концепция реформы принудительного исполнения в сфере гражданской юрисдикции // Росс. юридический журнал. 1996. № 2. С. 30–47; Его же. Проблемы реформы исполнительного производства // Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1996. С. 125–129; Его же. Исполнительный кодекс как форма кодификации исполнительного законодательства // Закон. 2007. № 5. С. 46–55.

¹⁸См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. II). Ст. 5233.

¹⁹Профессор В.В. Денисенко считает необходимым разработку Административно-деликтного исполнительного кодекса (см.: Денисенко В.В. Некоторые проблемы правоприменения и право применения КоАП России // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 10).

Законодательство о принудительном исполнении имущественных санкций – молодая отрасль российской правовой системы. Формирование такой процессуальной отрасли – важная веха в развитии процессуального права страны. Можно утверждать, что в начале XXI в. в России существуют три старые специализированные

отрасли процессуального права (гражданское процессуальное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное) и пять молодых отраслей (избирательное, законодательное, бюджетное, арбитражное и гражданское исполнительное). Радует то, что процессуальное право в России бурно развивается.