

A.B. Novikov, V.P. Nazarov

THE CONCEPT OF EXECUTION IN A RULE OF LAW STATE

Andrey Novikov – Head of the Department of Theory and History of State and Law, Saint-Petersburg State University of Economics, Doctor of Law, Associate Professor, Saint-Petersburg, **e-mail: docanovikov@mail.ru**.
Vladimir Nazarov – a PhD student, the Department of Theory and History of State and Law, Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@mail.ru**.

The article focuses on the concept of executive activities conducted within a public authority system. It deals with the notion of a rule of law state which is characterized as a "diligent state" in terms of full observance of the law, implementation of court rulings along with the execution of decisions of other public authorities. As the title implies the article describes that execution promotes a rule of law in every "life situation". In addition the article articulates elements of the execute activities concept with administrative and legal model of a "diligent" rule of law state being characterized.

It is shown in the article that public services within both state executive branch and state authority bodies as well as in legislative and judicial branches are the core elements of executive activities contents. In a conceptual summary the main concepts and the system of legal communications within the relevant entities performing execution in public is characterized.

By means of both systems analysis and comparative legal methods the meaning of the modern executive processes has been revealed and executive activities within public authority system being characterized.

Keywords: a rule of law state; public authority; power branch; executive power; executive activity; public services; constitutional rule of law; jurisdiction bodies.

А.Б. Новиков, В.П. Назаров

КОНЦЕПЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Андрей Борисович Новиков – зав. кафедрой теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург, **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Владимир Павлович Назаров – аспирант кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@mail.ru**.

В статье излагается концепция исполнительной деятельности в системе публичной власти. Правовое государство характеризуется как «исполнительное государство» в смысле полной реализации закона и решений суда и иных органов государства. Исполнение утверждает верховенство и торжество закона в каждой «жизненной ситуации». Также формулируются элементы концепции исполнительной деятельности в правовом государстве, характеризуется административно-правовая модель «исполнительного» правового государства.

Показано, что публичная служба в органах государственной исполнительной власти, в аппаратах государственных органов и органов законодательной и судебной власти составляет содержание исполнительной деятельности. В концептуальном изложении характеризуются основные понятия и система правовых коммуникаций субъектов, осуществляющих публичное исполнение.

С использованием метода системного анализа и сравнительно-правового метода выявлено содержание современного «исполнительного» процесса, охарактеризована исполнительная деятельность в системе публичной власти в целом.

Ключевые слова: правовое государство; публичная власть; ветвь власти; исполни-

тельная власть; исполнительная деятельность; публичная служба; конституционная правозаконность; юрисдикционные органы.

Актуальность конституционно-правового исследования феноменов исполнительной деятельности и исполнительного производства обусловлена необходимостью выработки научно обоснованного комплекса современных правовых и организационных мер по практической реализации в Российской Федерации идеи верховенства права как принципа правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации) [1].

Верховенство права подразумевает неукоснительное соблюдение правового закона и исполнение судебных решений и иных актов юрисдикционных органов, неотвратимость юридической ответственности, гарантированное соблюдение прав и свобод человека, установление баланса частных и публичных интересов, формирование гражданского общества как современной стабильной социальной среды для развития правового государства [4]. В этой связи формирование гражданского общества может концептуально восприниматься как значимая составляющая обеспечения национальной безопасности в правовом государстве. При этом «формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов» [2].

Режим верховенства права не мыслится без его воплощения в справедливом и разумном решении каждой конкретной «жизненной ситуации», находящейся в сфере правового регулирования. Режим верховенства права, четкое исполнение правового закона непосредственно раскрывают понятие конституционной правозаконности в правовом государстве. Исполнительная деятельность предопределяет общую эффективность правового регулирования, правосудия и публичного

управления.

Современное публичное управление представлено такими взаимосвязанными составляющими, как государственное, муниципальное и общественное управление. Подчеркнем, что исполнение свойственно всем указанным составляющим.

Понятие «исполнитель как субъект правоотношения» в настоящее время связывается не только с частно-правовой, но и во все большей степени с публично-правовой сферой. При этом уточняется и предмет исполнения.

Сложившееся привычное узкое восприятие исполнительного производства, самодостаточно обеспечивающего исполнение судебных и иных актов юрисдикционных органов, уже не отвечает современным вызовам и реалиям общественной жизни.

В настоящее время в научных исследованиях все настойчивей проводится мысль о том, что требования правовых норм, не обеспеченных надежным механизмом их исполнения в добровольном или принудительном порядке, фактически не осуществляются, представляют собой так называемое «голое право», хотя и апеллирующее к конституционным положениям. Одновременно обнаруживаются и скептические оценки возможностей современного государства выступать в полной мере гарантом соблюдения правовых норм, так сказать, осуществлять «монополию исполнения».

При этом в правовой науке до сих пор не сформирована однозначная характеристика «исполнения» как ключевой составляющей механизма правореализации. Не сформулировано и единое восприятие понятия «исполнение» в публичном и частном праве. Обособленно рассматриваются процессы исполнения актов частного и публичного права, что не соответствует насущной необходимости установления баланса публичных и частных интересов в правовом государстве [7].

В настоящее время исполнительная деятельность воспринимается как регла-

ментированная на основе конституционных принципов система правовых процедур реализации прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, а также соответствующих им юридических обязанностей. В этой связи возникает необходимость совершенствования исполнительных производств в структуре выделяемых в правовой теории и в практике правового регулирования административных производств и административно-правовых режимов в их значительном разнообразии. Однако идея воплощения конституционных принципов правового государства в системе административно-правовых режимов и соответствующих им административных процедур пока в «исполнительном процессе» не получила должного продвижения.

До сих пор конституционным дискуссионным вопросом остается разграничение предметов ведения и полномочий органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в направлении регулирования и организации «исполнительной деятельности». В свете статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации не достаточно обоснован вывод о функционировании органов принудительного исполнения исключительно на федеральном уровне.

Принципы исполнительности демонстрируют непосредственную и неразрывную связь с конституционными принципами соблюдения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц в их конкретном содержательном плане. Следует констатировать, что принципы организации исполнительности, соответствующей своему конституционному смыслу и содержанию, непосредственно вытекают из принципов приоритета прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц.

В то же время в исполнительности ныне обнаруживаются и признаки злоупотребления правом. Как показывает практика, исполнительная деятельность, осуществляемая в точном, но лишь формальном «бездушном» соответствии с «буквой закона», может вступать в противоречие с содержанием конституци-

онных принципов обеспечения прав и свобод граждан, соблюдения законных интересов юридических лиц. Пробелы, дефекты процедурных норм наносят существенный материальный, а главное «духовно-правовой» ущерб участникам правоотношений, подрывая их убежденность в «верховенстве права» как конституционной реальности. В этой связи исполнительная деятельность, не выстраиваемая в полном соответствии с конституционными принципами, лишь укрепляет общественное восприятие права как воплощение «административного ресурса», когда закон, даже правовой, разворачивается в нужную сторону именно исполнительным механизмом. В этой связи концептуальное использование «административного ресурса» может быть истолковано в первом приближении как «злоупотребление административным правом» с применением к данному феномену всех накопленных теоретических разработок в отношении «злоупотребления правом».

Необходимо обратить внимание на то, что правовые акты Российской Федерации разной юридической силы, апеллирующие к конституционным понятиям «исполнение», «исполнительная деятельность», «исполнительное производство» сейчас исчисляются тысячами и вовсе не замыкаются на деятельности специально уполномоченных субъектов, ориентированных на принудительное исполнение решений юрисдикционных органов. Принципиально значимую часть указанных выше актов составляют решения Конституционного Суда Российской Федерации. Необходимо подчеркнуть значительную роль Конституционного Суда Российской Федерации в выявлении и проведении в жизнь конституционно закрепленной модели исполнительности, в истолковании, развитии фундаментальных конституционных принципов непосредственной реализации конституционных ценностей, прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц в «исполнительном процессе».

Таким образом, весьма актуальной является комплексная характеристика исполнительности как ключево-

го элемента единой системы обеспечения верховенства и реализации права.

Современное понимание публичной власти и публично-частного партнерства обуславливает толкование публичной исполнительной деятельности как сложной системы взаимодействий органов и целых институтов публичной власти по реализации судебных, административных, муниципальных и иных правовых актов, непосредственно определяющих уровень правопорядка в обществе. Соответственно, толкование исполнительной деятельности сейчас выходит далеко за рамки государственного принуждения по исполнению актов юрисдикционных органов, хотя государство и остается обладателем монопольного права на применение правового принуждения. Однако наряду с «принуждением» все четче проявляются признаки правовых инструментов «побуждения к исполнению закона» и актов юрисдикционных органов, хотя в отдельных исследованиях такое «побуждение» характеризуется как «принуждение вне закона».

Применительно к реализации муниципальных правовых актов исполнительную деятельность законодатель «маскирует» за формулировкой «порядок решения вопросов», не конкретизируя понятия «исполнительное производство» на уровне муниципальной власти, и не выделяет в системе муниципальной исполнительной власти органы, непосредственно уполномоченные на принудительное исполнение муниципальных правовых актов. Толкование исполнительной деятельности как принудительной реализации актов юрисдикционных органов вызывает необходимость выявления таких органов на уровне муниципальной власти и уточнения статуса органов, создаваемых с участием органов местного самоуправления (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и т.п.).

Современные исследования механизма правореализации не могут игнорировать попытки институтов гражданского общества обеспечить (в известной степени гарантировать) соблюдение юридических обязательств органов публичного управления, физических и юридических

лиц сверх традиционных возможностей государственно-принудительного механизма (операторы публичных платежей, организационно-техническая поддержка правоохранительной деятельности, частная охранная и детективная деятельность, муниципальная милиция, обеспечение общественного порядка народными дружинами, общественный контроль и другие формы).

В гражданском обороте заметное внимание юридической теории и практики привлечено к «коллекторской деятельности», которая относится, как указано выше, к сфере «побуждения» должника к исполнению обязательства. В современных терминах в коллекторской деятельности обнаруживаются признаки «аутсорсинга исполнения» на фоне указанной выше «монополии исполнения». Правовое регулирование взыскания задолженностей негосударственными субъектами и защита прав и законных интересов сторон в процессе осуществления данной деятельности является актуальной проблемой.

Конституционная концепция правового государства позволяет выстроить систему ориентиров практической реализации конституционной идеи верховенства права и закона, принадлежности власти многонациональному народу России и приоритета прав человека, его основных свобод и законных интересов.

В качестве актуальной задачи выделяется разработка конституционно-правовой концепции публичной исполнительной деятельности на основе системы конституционно-правовых понятий и принципов, трансформирующих в ходе прямого регулятивного воздействия Конституции России идею верховенства права в общественную реальность, в эффективный механизм «администрирования конституционной нормы». «Администрирование конституционной нормы» означает создание и функционирование системы управления, обеспечивающей прямое действие Конституции. В этой связи следует вновь подчеркнуть, что гражданин ощущает реально не смысл конституционной нормы, а ее «воплощение» в решении его «дела».

Конституционно-правовое восприятие

категорий «исполнительная деятельность», «исполнительная власть», «исполнительное производство» в их системной взаимосвязи пока не получило необходимого развития.

При известном многообразии разработанных в юридической науке аспектов исполнительской деятельности и исполнительских производств в настоящее время обнаруживается дефицит комплексных исследований, формирующих межотраслевую «интегрированную» характеристику «исполнения» в свете конституционных понятий, принципов и современных вызовов и угроз в сфере публичного управления.

Создание конституционно обоснованной административно-исполнительной модели правового государства требует конституционно-правовой характеристики современных категорий, принципов, механизмов осуществления публичной исполнительской деятельности как ключевого элемента правового государства. В рамках такой конституционно-правовой характеристики уточняется соотношение понятий «правоприменение», «исполнение», «исполнительная власть», «исполнительная деятельность», «исполнительное производство». На основе конституционных положений о разделении властей, о видах судопроизводства авторами раскрывается содержание понятия «исполнительный процесс», обосновывается его структура и место в системе процессуального законодательства. При этом обоснованно устанавливается соотношение понятий «исполнительный процесс» и «административный процесс» в современной правовой науке. Есть основания полагать, что при этом могут быть в определенной степени редуцированы сильно затянувшиеся дискуссии о понятии «административный процесс».

Проводимое авторами исследование административно-исполнительной модели правового государства отличается тем, что, во-первых, на основе конституционных принципов преодолевается узкое понимание исполнительского производства как порядка принудительного приведения в действие судебных решений и иных ак-

тов юрисдикционных органов, во-вторых, охарактеризован механизм «администрирования конституционной нормы», воплощающий прямое действие Конституции в конституционных и административных процедурах в их взаимосвязи; в-третьих, в свете конституционной характеристики исполнительской деятельности как сферы «конституционного риска» [5] установлены «линии сопряжения» теории правового государства и теории административного государства [3]. В этой связи авторы готовы представить характеристику (концепцию) синтетического (или если угодно синергетического) «административно-правового государства».

Существенно новая характеристика исполнительской деятельности, осуществляемой во имя верховенства (торжества) правового закона, формируется в сбалансированном объединении элементов конституционной концепции правового государства и конституционно-правовой концепции административной реформы. Обратим внимание читателя на то, что обе концепции до сих пор пробивают себе дорогу в современной правовой науке [4; 6]. Исполнительная деятельность представляется в правовой конструкции «исполнительного процесса», осуществляемого в общем пространстве деятельности публичной исполнительской власти.

Основные элементы новизны концепции отражаются в следующих положениях.

Применяется оригинальный подход к определению понятий «исполнительная деятельность» и «исполнительное производство», основанный на системном толковании положений Конституции Российской Федерации, которые оказывают воздействие на общественные отношения в сфере публичного управления, складывающиеся в практической реализации судебных и административных (исполнительных) актов. В системном толковании конституционных положений о разделении властей и видах правосудия обосновывается понятие «исполнительного процесса» как существенного элемента совокупности юридических процессов и характеризуется система исполнительских

производств.

Уточняется конституционно-правовая атрибутивная модель правового государства, объединяющая конституционные принципы функционирования публичной власти в правовом государстве и детерминированные конституцией институты публичной власти, способные реально эти принципы осуществлять. Уточняется понятие «публичная администрация» как обозначение исполнительной ветви власти в системе публичной власти. В атрибутивной модели правового государства понятие «публичная администрация» конкретизирует органы публичного управления и порядок их взаимодействия в ходе исполнительной деятельности. Формируется конституционно-правовая модель организации исполнительной власти в системе публичного управления (публичной администрации) в целом, раскрывающая механизм «администрирования конституционной нормы» и воплощающая прямое действие Конституции. Указанный механизм интегрирует формирование правового закона в единстве конституционных принципов и конституционного нормоконтроля и публичное управление, демонстрирующее торжество правового закона в каждой реализации судебного или административного (исполнительного) акта.

В единой конституционно-правовой концепции исполнительной деятельности раскрывается и объединяется содержание понятий «правовое государство», «верховенство закона», «правозаконность», «исполнительная деятельность», «публичная исполнительная власть», «административное государство». Выделена система конституционных принципов функционирования и организации публичной исполнительной власти в современных условиях при практической реализации правовых норм.

В концепции обосновано, что конституционно-правовые, а также конституционно обусловленные административно-правовые атрибуты правового государства характеризуются нормативной определенностью, реальностью, системной взаимосвязью и правовыми гарантиями. Конституционно-правовые обязанности государ-

ства и его конституционно-правовая ответственность, гарантии их реализации (исполнения) представляют собой существенные элементы конституционной модели правового государства, отражающие содержание принципа верховенства права.

Приходим к выводу о том, что правовое государство, обеспечивающее верховенство (торжество) правового закона, опирается на крепкую, эффективную исполнительную власть и в этом смысле является «исполнительным» государством – исполняющим, а не поддерживающим «демонию исполнительной власти». В то же время первостепенным конституционным риском [5] является деградиционная метаморфоза демократического, партисипативного управления в коррупционное управление, а правового государства, служащего обществу, – в «административное», ориентированное на удовлетворение корпоративного интереса. Такое «административное государство» [3] задействует позитивное право как закон, выражающий прямо или опосредованно волю «администратора» в качестве «административного ресурса».

В то же время использование административного ресурса при решении задач публичного управления является как противоправным действием или злоупотреблением правом (в привычном современном административно-правовом восприятии), так и правомерным проявлением при его соответствии конституционным принципам применения всех форм государственного принуждения или побуждения к исполнению закона. В последнем понимании использование «административного ресурса» как механизма исполнения служебного долга уполномоченными органами и должностными лицами.

В концепции позитивное публично-частное партнерство (взаимодействие публичной администрации и частных субъектов) характеризуется как ключевой элемент «партисипативного управления», позитивной исполнительной деятельности, соответствующей конституционной концепции правового государства.

Негативное публично-частное партнерство характеризуется как ключевой

элемент «коррупционного управления» негативной исполнительной деятельности, не совместимой с конституционной концепцией правового государства.

В рамках концепции исполнительной деятельности наряду с административными процедурами выделены и охарактеризованы конституционные процедуры, идентифицируемые именно вне непосредственной деятельности органов государственной исполнительной власти.

Консолидация публичного управления базируется на взаимопроникновении, позитивном взаимодействии государственного и коммерческого менеджмента, на политико-правовом и социально-экономическом риск-менеджменте, на проектном и процессуальном организационном оформлении публично-управленческой деятельности. Указанный риск-менеджмент обращен прежде всего на купирование угрозы неисполнения конституционных предписаний [5], разрыва правовых «нитей», ведущих к правовому результату (торжеству права).

Совершенствование исполнения определяется степенью освоения современных административных реформ и реформ государственной службы, обретения навыков применения инновационных экономико-правовых инструментов публичного управления, развития позитивного публично-частного партнерства. Широкое понимание публично-частного партнерства включает как «связи с общественностью», так и «связи с правительством» (позитивное «лобби»), а также «коррупционные коммуникации» (негативное «лобби»).

Существенной особенностью развиваемой концепции является представление системы правовых коммуникаций в «правовом государстве» как сложной совокупности отношений публичного управления между государством, иными органами публичной власти и представителями

гражданского общества при решении публичных задач. Такая коммуникация воспринимается как система нормативно установленных позитивных взаимодействий, характеризуемых как «государственные связи с обществом» (Public Relations) и «взаимодействие с органами государственной власти» (Public Affairs). Указанная коммуникация содержательно реализуется в «исполнительном» механизме правового государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Распоряжение Президента Российской Федерации от 28.04.2011 г. № Пр-1168 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» // Российская газета. 2011. 14 июля.
3. *Денисов С.А.* Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. 684 с.
4. *Дмитриев В.К., Новиков А.Б.* Правовое государство: актуальность современного конституционно-правового исследования // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2015. № 4. С. 47–53.
5. *Лукьянова Е.А.* Конституционные риски. М.: Кучково поле, 2015. 448 с.
6. *Новиков А.Б.* К вопросу о конституционном обосновании административной реформы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 28–32.
7. *Новиков А.Б., Шайдаков И.Е.* Публичный интерес как категория административного права и атрибут правового государства // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2016. № 2. С. 49–53.