Dyablova Julia L`vovna, Cand. Jurid. Sciences, Assoc. Head. Department of Justice and Law Enforcement, d.u.l@list.ru, Russia, Tula, Tula State University

УДК 340.132

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

А.Д. Кириллова

Исследуются вопросы осуществления правоприменительной деятельности органов государственной власти в практической плоскости, рассматривается модель поведения правоприменителя в условиях правовой неопределенности, выявляется место дискреционных полномочий в деятельности органов государственной власти, их соотношение с полномочиями, установленными законом.

Ключевые слова: правоприменительная деятельность, неопределенность в праве, правоприменительное усмотрение, дискреционные полномочия.

Правоприменительная деятельность выступает в качестве одного из основных видов деятельности, неотъемлемого условия функционирования органов государственной власти. Содействуя осуществлению социально значимых общественных отношений и связей и обеспечивая соблюдение баланса интересов отдельных индивидов, их объединений, общества и государства, правоприменение является сложным процессом, требующим высокого профессионализма субъектов его осуществляющих. В связи с чем очевидна необходимость решения вопросов его усовершенствования, оптимизации и повышения эффективности.

Современные исследования правоприменения направлены на познание его закономерностей, изучение реальных процессов, протекающих в рамках правоприменительной деятельности, разработку конкретных средств, методов и технологий ее осуществления [1; 2; 3]. В подавляющем большинстве научных работ в качестве одного из факторов, определяющих наличие практических затруднений в правоприменении, называется несовершенство законодательства, его несоответствие процессам общественного развития. Действительно, в условиях постоянного усложнения и развития общественных отношений неотъемлемым свойством правового регулирования становится его гибкость,

которая обеспечивается соответствующими правовыми средствами. Как верно отмечает Р.Р. Палеха, правоприменительные акты, представляя собой наиболее мобильный элемент правового регулирования, выступают одновременно и в качестве средства государственно-властного воздействия на постоянно и активно изменяющиеся общественные отношения [4, с. 69]. Оптимальное сочетание правотворчества и правоприменения придает гибкость и универсальность действию норм закона, минимизируя сбои и остановки в процессе движения нормы закона к своему результату [5, с. 78]. Соглашаясь с приведенными высказываниями, отметим, что совершенствование механизма правового регулирования неотделимо связано с совершенствованием правоприменительной деятельности как одной из форм реализации права.

Как показывает практика, осуществление правоприменительной деятельности нередко отклоняется от существующей теоретической модели.

Традиционно правоведы выделяют следующие этапы правоприменительной деятельности:

- установление фактической основы дела;
- установление юридической основы дела;
- принятие правоприменительного акта [6, с. 489; 7, с. 565].

Установление фактических обстоятельств дела и его юридической основы содержательно взаимосвязаны между собой. На практике данные этапы правоприменительной деятельности не просто следуют один за другим, а взаимодополняют друг друга, при этом установление юридической основы дела может потребовать возвращения к выявлению дополнительных фактических обстоятельств рассматриваемого вопроса.

Суть последнего этапа правоприменения заключается в том, что правоприменитель на основе анализа фактических обстоятельств дела и правовых норм формирует свою позицию и принимает конкретное решение.

В рамках этой традиционной модели правоприменения совершение правоприменителем конкретных действий и выбор линии поведения при рассмотрении конкретного вопроса зачастую зависит от его усмотрения, когда он свободен выбирать последовательность изучения фактического и юридического материала.

В реальности правоприменительная деятельность и ее результаты могут иметь отступления и от правовой модели, закрепленной в нормах закона. В качестве таких отклонений, в частности, рассматриваются неполное осуществление компетенции, превышение полномочий, вмешательство, бездействие, коррупционные проявления, слабые связи с населением [2, с. 82] или неверное принятие подзаконных актов, преувеличение грани усмотрения, ошибочные действия, неполнота ресурсов, противодействие других социальных норм [8, с. 60]. Подобные отклонения, по нашему мнению, можно разделить на две группы. К первой группе можно отнести те отклонения, появление которых зависит от субъективных факторов, личных интересов правоприменителей и волевых действий, которые являются следствием их недобросовестного поведения (превышение полномочий, коррупционные проявления и пр.).

Вторую группу составляют отклонения, которые являются следствием добросовестного поведения правоприменителей при отсутствии умысла соответствующих субъектов на действия, способствующие возникновению таких отклонений (преувеличение грани усмотрения, ошибочные действия и пр.).

Отклонения первой группы, обладая негативным характером, по своей сути являются правонарушениями, выступают в качестве оснований для привлечения к различным видам юридической ответственности. Предотвращение совершения таких деяний входит в задачу соответствующего отраслевого законодательства (уголовного, административного, гражданского, трудового). Добросовестное поведение правоприменителя, которое привело к возникновению отклонения от установленной модели правоприменения, может квалифицироваться как правоприменительная ошибка либо отклонение позитивного характера, которое служит способом достижения целей правоприменительной деятельности.

Правоприменительные ошибки, могут быть предотвращены, а позитивные отклонения обеспечены характером законности и справедливости путем совершенствования самой правоприменительной деятельности. Риски их возникновения зависят от профессионализма и личных качеств субъектов правоприменения, от организации их профессиональной деятельности, но в значительной степени они обусловлены состоянием действующего законодательства. Такое положение объясняется несколькими причинами.

Во-первых, подобные риски появляются в силу объективно необходимой абстрактности норм закона.

Во-вторых, объективные отклонения от идеальной модели правоприменения являются следствием особого образа законодательного регулирования юридической деятельности, в том числе и правоприменительной. Данный фактор возникновения отклонений в процессе правоприменения удачно сформулирован И.Л. Честновым, по утверждению которого статья нормативного правового акта закрепляет условия правоприменения, но не модель эффективных, целесообразных действий, которыми эта модель воплощается в жизни [3, с. 77]. Описанное свойство норм закона можно определить как их обобщенность.

В-третьих, правоприменительная деятельность в реальности может отклоняться от установленной законом модели, когда субъект этой деятельности сталкивается с дефектами и пробелами в праве. Преодолевать подобные препятствия субъект правоприменения может только своими собственными силами.

В отличие от абстрактности, которая является неотъемлемым свойством закона, его обобщенность может иметь как дефектный, так и целесообразный характер. Абстрактность, обобщенность закона, дефекты или пробелы в нем являются проявлениями неопределенности в праве. Индивидуальный правовой акт как результат правоприменительной деятельности, напротив, должен обладать свойством определенности, поскольку он относится к конкретной

ситуации, его действие распространяется на конкретных лиц. Как верно утверждает И.А. Минникес, такие признаки, как «регулирование конкретных ситуаций» и «адресация персонально определенным субъектам» – это наиболее характерные свойства индивидуального правового регулирования, которые, безусловно, находят свое проявление и в индивидуальных актах [9, с. 16]. Таким образом, правоприменитель при наличии неопределенности должен ее преодолеть, преобразовав в определенность (конкретное решение, которое имеет индивидуально-определенный характер).

Характерной чертой неопределенности в правовой реальности является отсутствие четких правил поведения субъектов, когда они вынуждены действовать по своему усмотрению, полагаясь на собственное внутреннее убеждение. Н.А. Власенко в качестве способа перехода от неопределенности к определенности в праве рассматривает правоприменительное усмотрение, оценивая его как объективно существующее и социально оправданное правовое явление, неизбежный спутник правоприменительной деятельности [10, с. 12]. По мнению Ю.А. Тихомирова, административное усмотрение, являясь внутренним импульсом актов и действий государственных органов, в решающей степени определяет содержание законов и актов управления, позиции и действия государственных органов, отношение госслужащих к людям и к нуждам предприятий и организаций [11]. Таким образом, современная правовая доктрина исходит из того, что усмотрение играет существенную роль в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Правоприменительная деятельность имеет внешний практический характер, однако включает и внутренние психические процессы и явления, которые оказывают на нее большое влияние. Они требуют изучения, но лишь в той части, в которой они взаимодействуют с правовой реальностью. Как явление интеллектуально-волевого характера усмотрение представляет собой существенный элемент правоприменительной деятельности, однако, связанное с внутренними мыслительными процессами субъектов правоприменения, оно не может быть подвергнуто всестороннему научному анализу в рамках теоретико-правовой науки. Теоретическое познание права, закономерностей его функционирования и развития предполагает рассмотрение условий возникновения, существования и изменения правовых явлений и процессов, их взаимодействия и связей. Как отмечает Д.В. Бойко, проблема правового усмотрения имеет широкое междисциплинарное содержание и требует корректного вписывания в систему существующих юридических понятий, познания его сути, условий его инструментального использования в правовом регулировании [12, с. 16].

В связи с указанным, наиболее верным представляется рассмотрение правовых характеристик усмотрения в составе особой юридической конструкции – дискреционных полномочий в правоприменительной деятельности.

По-нашему мнению, дискреционные полномочия выступают как общее теоретико-правовое понятие. Они представляют собой как бы модель поведения, которой придерживаются органы государственной власти, их должностные лица и иные публично-правовые субъекты в целях эффективного осуществления своей деятельности в условиях правовой неопределенности.

Органы государственной власти, деятельность которых направлена на публично-властное обеспечение наиболее существенных общественных интересов, обладают особыми властными полномочиями, которые являются важнейшим элементом правового статуса этих органов и их должностных лиц. Установленные законодательно полномочия органов государственной власти, необходимые для выполнения возложенных на них функций, условно можно назвать неопровержимыми полномочиями. С помощью неопровержимых полномочий реализуется возможность государственных органов и их должностных лиц оказывать влияние на общество в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Они осуществляются в рамках различных функций органов государственной власти, отражающих основные направления их деятельности. Неопровержимые полномочия имеют конкретный характер и реализуются в предусмотренных законом формах, в том числе и путем осуществления правоприменительной деятельности (вынесения индивидуальных правовых актов).

При наличии любого вида правовой неопределенности в процессе правоприменительной деятельности осуществляющему ее субъекту требуется использование иного вида полномочий – дискреционных. Они непосредственно не закреплены в законе, следуют из самой природы органов государственной власти и используются в целях эффективного правоприменения.

Дискреционные полномочия, представляют собой особую группу полномочий, имеют специальный, а порой и исключительный характер. Специальные дискреционные полномочия предоставляют право судье действовать по своему усмотрению, которое вытекает из содержания применяемой нормы. Исключительные дискреционные полномочия реализуются правоприменителем на основе конституционных и общеправовых принципов при наличии в применяемых нормах закона дефектов или пробелов, при нетипичных фактических обстоятельствах рассматриваемого вопроса. Их нельзя привязать к определенной сфере деятельности или определенным функциям государственных органов. Данные полномочия следует рассматривать как специальное право, которое может использоваться в процессе правоприменительной деятельности в рамках осуществления функций органов государственной власти. Законодательно они не выделены в качестве отдельных полномочий властных субъектов. Однако в правоприменительной практике имеют место дискреционные полномочия, которые как бы «привязываются» к конкретным полномочиям субъекта правоприменения, закрепленным в законе. Так, например, полномочие судьи по назначению экспертизы имеет дискреционный характер, поскольку нормой закона установлена свобода действий судьи по назначению экспертизы, определяются

пределы должного и возможного поведения судьи. В этом случае дискреционное полномочие совпадает с «функциональным» полномочием, но при этом его можно обособить, рассмотреть, абстрагируясь от функциональной окраски, как общетеоретическое явление, имеющее свои собственные специфические признаки. В приведенном примере закон закрепляет именно полномочие назначить экспертизу при определенных условиях, а уже на основании теоретических знаний мы можем определить данное полномочие как дискреционное. Сама норма закрепляет субъективное право судьи поступить по своему усмотрению. Дискреционное полномочие в этом случае реализуется в форме права субъекта правоприменения совершить определенное законом действие.

Возможность использования дискреционных полномочий обусловлена законодательно установленными целями и задачами правоприменяющих органов и вытекает из общей совокупности конституционно-правовых принципов, обязательных к воплощению и соблюдению в их деятельности. В отличие от неопровержимых полномочий, которые предоставлены государственным органам и их должностным лицам как представителям власти, дискреционные полномочия принадлежат им именно как субъектам правоприменения.

Подводя итог сказанному, отметим, что система полномочий и структура органов государственной власти может меняться в зависимости от изменения условий современной действительности, которые приводят к появлению или прекращению конкретных прав и обязанностей их должностных лиц. Непостоянно и явление неопределенности в праве: нормы закона, обладающие свойством неопределенности, со временем могут быть конкретизированы законодательно, а нормы, оцениваемые как определенные, могут перейти в ранг неопределенных вследствие усложнения и развития общественных отношений и связей. При этом динамичность нормативного регулирования неопровержимых полномочий органов государственной власти сочетается с относительной стабильностью начал и принципов, лежащих в основе их дискреционных полномочий, что, по нашему мнению, должно способствовать поддержанию качества правоприменительной деятельности на достойном уровне.

Список литературы

1. Колесник И.В. Понятие и признаки правоприменительной технологии // Наука. Мысль. 2016. №3. С. 88-96.

2. Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008.

3. Честнов И.Л. Теоретические проблемы правоприменения // Криминалистъ. 2015. №2. С. 76-79.

4. Палеха Р.Р. К вопросу о субъектах правоприменительной деятельности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2008. №4. С. 68-74.

5. Гущина Н.А. Эффективность действия закона: поиск новой парадигмы: монография. Калининград, 2011.

6. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник. М., 2014.

7. Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. 3 - е изд., перераб. и доп. М., 2014.

8. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. №1. С. 55-62.

9. Минникес И.А. Индивидуальное правовое регулирование: понятие, правотворческая деятельность, правовые акты. Иркутск: Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2009.

10. Власенко Н.А. Категории «неопределенность» и «определенность» в исследовании современного права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. №1 (37). С. 8-17.

11. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Сейчас.ру [Электронный ресурс] URL: https://www.lawmix.ru/comm/7004 (дата обращения: 01.03.2017).

12. Бойко Д.В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол // Общество и право. 2009. №3. С. 16-20.

Кириллова Александра Дмитриевна, соискатель кафедры теории и истории государства и права Юридического института Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта, секретарь судебного заседания, tatarova-aleksandra@rambler.ru, Россия, Калининград, Арбитражный суд Калининградской области

DISCRETIONARY POWER IN THE LAW-ENFORCEMENT ACTIVITIES OF GOVERNMENT AUTHORITIES

A.D. Kirillova

This article addresses issues of implementation of law enforcement activities of public authorities in the practical plane, considers a model of behavior of the law enforcer in conditions of legal uncertainty, gives the analysis of the place of discretionary powers in activity of public authorities, their correlation with the powers established by law.

Keywords: Law enforcement activity, uncertainty in law, law enforcement discretion, discretionary powers.

Kirillova Aleksandra Dmitrievna, competitor of Dept. of Theory and History of State and Law of Law Institute in Baltic Federal University of Kant, clerk of the court, tatarova-aleksandra@rambler.ru, Russia, Kaliningrad, Arbitration Court of the Kaliningrad Region