

УДК 340.132

DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.002

Усмотрение правоприменителя при толковании юридических норм

Никитин Александр Александрович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: alexnik-82@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию усмотрения органов и должностных лиц, осуществляющих правоприменительные функции, при толковании правовых норм. Правильное установление смысла и содержания юридической нормы играет определяющую роль для правильного ее применения, а также для обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека. Основным предметом исследования являются проблемы влияния правового усмотрения на толкование правовых норм, осуществляемое правоприменительными органами и их должностными лицами. В частности, рассматривается вопрос о степени обусловленности ошибок, допускаемых правоприменителем в процессе интерпретации норм права, уровнем юридического усмотрения данного субъекта. Для этого анализируются законодательство, регулирующее переселение граждан из аварийного жилищного фонда, и практика его применения. Целью исследования является определение возможности воздействия на усмотрение правоприменителя при толковании юридических норм для предупреждения последующих нарушений при их применении. Результаты исследования позволят разработать способы воздействия на правовое усмотрение органов и должностных лиц, осуществляющих правоприменительные функции. Реализация данных способов должна способствовать минимизации ошибок и нарушений при толковании и применении юридических предписаний.

Для цитирования в научных исследованиях

Никитин А.А. Усмотрение правоприменителя при толковании юридических норм // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 16-23. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.002

Ключевые слова

Правоприменитель, правовое усмотрение, толкование права, применение права, расселение аварийного жилья.

Введение

Правильное применение действующего законодательства, соблюдение при этом прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение режима законности и правового порядка во многом зависят от того, насколько точно определены смысл и содержание правовой нормы соответствующим субъектом права. Именно на выяснение действительной воли законодателя, заключенной в содержании правовой нормы, и направлен процесс толкования права.

Толкование правовых норм – обязательный элемент юридической деятельности, присущий как процессу создания норм права, так и реализации правовых предписаний в различных формах. Реализовать любую норму права, а тем более применить ее без установления ее смысла и содержания невозможно. В механизме применения права толкование юридической нормы – один из этапов деятельности правоприменителя.

Наряду с общей необходимостью уяснения смысла и содержания нормы права, существует ряд обстоятельств, усиливающих потребность в интерпретации юридических норм и одновременно затрудняющих толкование.

Условия, затрудняющие толкование правовых норм правоприменителем

Право представляет собой целостное образование, состоящее из множества элементов, находящихся между собой в определенной связи. Связи внутри системы придают ей специфические черты, отличающие ее от простой совокупности элементов. Но вместе с тем существует и обратное воздействие системных качеств и связей на элементы, из которых состоит система. Характерными являются следующие черты системы права: внутренняя согласованность, целостность и единство; непротиворечивость и взаимосвязанность образующих ее элементов; обусловленность социально-экономическими, политическими, национальными, религиозными, культурными и историческими факторами [Шминке, 2013, 38]. Эти же качества следует распространить и на базовые, первичные элементы системы права – правовые нормы. Не учитывать их в процессе толкования является ошибкой, часто допускаемой при обыденном толковании, когда люди, не имеющие профессиональных знаний, пытаются понять смысл одной отдельно взятой статьи закона.

Неоправданно резкое увеличение количества нормативно-правовых актов также значительно усложняет толкование правовых норм. Для того чтобы интерпретация правовых предписаний не сталкивалась с дополнительными трудностями, необходимо обеспечивать оптимальное соотношение системы права и системы законодательства. С.С. Алексеев отмечал, что система права носит объективный характер и базируется на едином классификационном критерии – предмете правового регулирования, который органически связан с методом правового регулирования – второстепенным, но необходимым признаком классификации отраслей права. Система законодательства должна быть построена на этой объективной основе. При этом система права и система законодательства не могут быть тождественными, поскольку законодатель, принимая отдельный нормативный правовой акт, может не считаться с системой права и включить в него нормы различной отраслевой принадлежности [Алексеев, 1957]. Такие законодательные акты сложнее для правильного уяснения их смысла и дальнейшего применения.

Отставание правовых норм от меняющихся общественных отношений предопределяет необходимость их толкования применительно к новым условиям жизни.

Большую сложность при интерпретации норм права испытывают правоприменители в случаях использования в законодательстве новых терминов, в том числе заимствованных из экономики, финансов, медицины, не имеющих точных законодательных определений, либо дефиниций, которые допускают неоднозначное понимание. Например, Гражданский кодекс РФ в ст. 53.2, введенной в 2014 г., говорит об отношениях связанности между лицами (аффилированности), но само понятие «аффилированность» в одноименной статье не раскрывается. Данная статья носит бланкетный характер, отсылая к Закону РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1, который практически полностью утратил силу, за исключением содержащегося в ст. 4 законодательного определения понятия «аффилированные лица». Следует согласиться с точкой зрения А.В. Калининой, полагающей неоправданным использование дефиниции, содержащейся в названном законе, для определения термина «аффилированные лица», который употреблялся более чем в 40 законах, относящихся к различным отраслям законодательства (налоговое, жилищное, таможенное право и т. д.) [Калинина, 2010, 11]. Вызывает обоснованную критику решение законодателя, который законодательному закреплению в кодифицированном акте определения термина «аффилированность» предпочел отсылку к советскому закону с дефиницией понятия «аффилированные лица».

Ошибки толкования норм права при переселении граждан из аварийного жилья

Понимание толкования права в отечественной юридической науке начиная с советского периода достаточно стабильно. В советской правовой литературе толкование норм права определяли как деятельность государственных органов, общественных организаций и отдельных граждан, направленную на установление содержания нормативных актов и на раскрытие выраженной в них государственной воли [Александров и др., 1973, 467]. Аналогично, как деятельность, нацеленная на выяснение подлинной воли законодателя [Пиголкин, 1998, 66], точного смысла и содержания толкуемой правовой нормы, понимается толкование права и современными авторами [Матузов, Малько, 2003, 345-348].

Традиционно в процессе толкования права выделяют два элемента, или этапа: этап уяснения самим интерпретатором смысла толкуемой нормы и этап разъяснения этого смысла иным субъектам. При этом этап уяснения – основной, обязательный, он предшествует разъяснению, которого может и не быть. Процесс толкования может ограничиться уяснением интерпретатором смысла правовой нормы для «собственных нужд».

Уяснение представляет собой мыслительный процесс, направленный на установление смысла толкуемой нормы, происходящий в сознании лица или группы лиц и не имеющий внешнего выражения (в случае с группой лиц – внешнего выражения за пределами этой группы). При этом следует оговориться, что толкование-уяснение не имеет внешнего выражения в рамках процесса интерпретации. Как правило, за уяснением содержания юридической нормы от субъекта следует определенное деяние (в форме действия или бездействия), по которому можно судить о результатах данного этапа толкования (верно или неверно уяснен смысл нормы права). На отдельных нарушениях законодательства о переселении граждан из аварийного жилья, свидетельствующих о неправильном толковании правоприменителем юридических предписаний, следует остановиться подробнее.

В связи с тем, что порядок признания многоквартирного дома аварийным, закрепленный в Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для

проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом (см. Постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47), недостаточно детально регламентирует процедуру деятельности соответствующей межведомственной комиссии, у нее остается широкий простор для произвольного толкования процедурных вопросов.

Например, деятельность комиссии по рассмотрению вопроса о признании многоквартирного дома аварийным осуществляется на основании заявления собственника (собственников). В соответствии с п. 45 Положения, к заявлению прилагается заключение специализированной организации, проводившей обследование дома на предмет возможности признания его аварийным. В ходе работы комиссия *вправе* назначить дополнительные обследования и испытания (п. 46 Положения). Судебной практике известны случаи, когда межведомственная комиссия, получив заявление о признании многоквартирного дома аварийным с приложением необходимого заключения специализированной организации, назначала дополнительные обследования, однако проводила их исключительно визуально, без использования специального оборудования. По итогам такого дополнительного обследования комиссия ничем не смогла опровергнуть выводы об аварийном состоянии дома, содержащиеся в заключении эксперта, представленном заявителем, но приняла решение о возможности капитального ремонта дома [Обзор..., www]. В данном случае межведомственная комиссия незаконно истолковала свое полномочие, определенное посредством формулировки «вправе», как возможность назначения только визуального обследования без проведения специальных испытаний.

Вариативность способов расселения граждан, проживающих в аварийных жилых помещениях, приводит к ошибкам в толковании юридических норм, закрепляющих эти способы. Важное значение имеет вопрос о том, входит ли расселяемый многоквартирный жилой дом в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда или нет. Разработка регионами данных программ осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Приказом Минстроя России от 31 января 2019 г. № 65/пр, которые ориентируют уполномоченные органы, осуществляющие подготовку и реализацию региональной адресной программы, на эффективное использование бюджетных средств и выбор наиболее экономически эффективных способов реализации программы. Для этого органам местного самоуправления, в частности, рекомендуется направлять в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ предложения о возможных способах реализации программы переселения и их эффективности. Данные предложения муниципальные органы должны формулировать исходя из сравнительного анализа всех допустимых способов реализации программы на территории муниципального образования с учетом оценки рынка жилья, оценки стоимости квадратного метра приобретаемого или вновь возводимого жилья и других показателей. Использование одного из способов переселения граждан из аварийного жилья зависит от вида права на жилое помещение: находится ли жилье в собственности или предоставлено по договору социального найма. Аналогичные различия, обусловленные видом жилищного права, существуют и при расселении аварийных домов, не вошедших в региональную адресную программу. Для собственников жилья основным способом переселения из аварийного жилого помещения, предусмотренным ст. 32 Жилищного кодекса РФ, является изъятие путем выкупа. Если дом вошел в региональную адресную программу переселения из аварийного жилья, то собственник получает возможность выбора между выкупом и предоставлением ему другого жилого помещения. Предоставление собственнику

другого жилья с зачетом его стоимости в сумму возмещения за изымаемое жилое помещение возможно только по соглашению сторон, и требовать такого способа защиты своих жилищных прав собственник не вправе (см. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14).

Для нанимателей жилья по договору социального найма способом защиты нарушенных прав в случае расселения многоквартирного аварийного дома является предоставление другого жилого помещения в соответствии со ст. 89 Жилищного кодекса РФ.

Спецификой расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными, является то, что жильцы занимают в них помещения на разных правах. Органы местного самоуправления зачастую пытаются унифицировать способы расселения аварийных домов применительно к разным категориям жильцов и при толковании норм, регламентирующих их полномочия в данной сфере, не учитывают всю совокупность фактических обстоятельств и установленных законом правовых гарантий защиты жилищных прав граждан. Людям пытаются навязать более простые и удобные для органов местного самоуправления способы расселения аварийных домов, хотя выбор способа – право гражданина.

При реализации мероприятий по расселению аварийного жилья уполномоченные органы наиболее вольно толкуют законодательство в части, касающейся сроков переселения. Это связано с тем, что конкретных сроков для переселения граждан из аварийных домов, подлежащих сносу, законодательно не установлено. Определение сроков переселения граждан из аварийных домов относится к компетенции органов местного самоуправления. Они могут и неоднократно переносить установленные ими же сроки. Судебной практике известны случаи, когда дом, признанный аварийным в декабре 2007 г. в связи с недопустимым состоянием конструктивных элементов здания и наличием реальной угрозы жизни и здоровью проживающих в нем лиц, подлежал расселению до 30 ноября 2008 г. Однако органы местного самоуправления неоднократно переносили указанные сроки вплоть до 2012 г., когда был установлен новый срок расселения – до 31 декабря 2013 г. [Обзор..., www.rosyur.ru]. Очевидно, что органы местного самоуправления в данном случае истолковали свое полномочие на установление сроков расселения аварийного жилья в отрыве от норм законодательства, требующих обеспечения граждан жилыми помещениями, пригодными для проживания, во внеочередном порядке.

Заключение

Анализ приведенных примеров позволяет сделать вывод о том, что усмотрение субъекта в процессе толкования распространяется на правильное установление ряда обстоятельств, которые должны способствовать уяснению истинного смысла нормы права. К таким относятся следующие обстоятельства: истинная цель принятия правовой нормы; подлинная воля законодателя и ее соотношение с содержанием правовой нормы и волей правоприменителя; внеправовые условия (социальные, экономические, политические и другие), существовавшие на момент принятия нормы права и присутствующие на момент ее толкования и применения; наличие системных связей интерпретируемой правовой нормы с другими.

Ограничению произвольного толкования, а значит, и неправильного применения юридических норм должны способствовать совершенствование правотворческой техники, официальные разъяснения государственных органов по проблемным вопросам, возникающим в правоприменительном процессе.

Библиография

1. Александров Н.Г. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. М.: Юридическая литература, 1973. 647 с.
2. Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Советское государство и право. 1957. № 7. С. 99-107.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.10.1994. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
4. Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2004: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.12.2004. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200993&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9441961736794975#0>
5. Калинина А.В. Аффилированные лица как особый субъект правоотношений (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 25 с.
6. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, 2003. 512 с.
7. О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51/
8. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/
9. Об утверждении методических рекомендаций по разработке региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года: приказ Минстроя России от 31.01.2019 № 65/пр. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317700/
10. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58136/
11. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (утв. Президиумом Верховного Суда от 29.04.2014). URL: <http://324797.ru/obzor-sudebnoy-praktiki-po-dela-svyazannym-s-obespecheniem-zhilishnyh-prav-grazhdan-v-sluchae-priznaniya-zhilogo-doma-avariynym-i-podlezhaschim-snosu-ili-rekonstrukcii-prezidium-verhovnogo-suda-rf-29-04-14>
12. Пиголкин А.С. (ред.) Закон: создание и толкование. М.: Спарк, 1998. 283 с.
13. Шминке А.Д. Система права и система законодательства России: вопросы методологии. Саратов: СГЮА, 2013. 200 с.

Discretion of law enforcement officers in the interpretation of legal norms

Aleksandr A. Nikitin

PhD in Law,

Associate Professor at the Department of public prosecutors' supervision and criminology,

Saratov State Academy of Law,

410056, 1 Volskaya st., Saratov, Russian Federation;

e-mail: alexnik-82@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the study of discretion of bodies and officials, performing law enforcement functions, in the interpretation of legal norms. The correct determination of the meaning and content of a legal norm plays a decisive role in its correct application, as well as in the ensuring of legality and the observance of human rights and freedoms. The article deals with the

problems of the influence of legal discretion on the interpretation of legal norms carried out by law enforcement agencies and their officials, special attention being paid to the degree of conditionality of errors, made by law enforcement officers in the process of law interpretation, by the level of legal discretion of a participant in legal proceedings. The author of the article analyses the legislation on rehousing the tenants of dilapidated buildings and the practice of its application. The article aims to determine the possibility of influencing the discretion of law enforcement officers in the interpretation of legal norms with a view to preventing subsequent violations in their application. The results of the research will help to develop ways to influence the legal discretion of bodies and officials performing law enforcement functions. The implementation of these methods should minimise errors and violations in the interpretation and application of legal regulations.

For citation

Nikitin A.A. (2019) *Usmotrenie pravoprimeritelya pri tolkovanii yuridicheskikh norm* [Discretion of law enforcement officers in the interpretation of legal norms]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 16-23. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.002

Keywords

Law enforcement officer, legal discretion, law interpretation, law enforcement, rehousing the tenants of dilapidated buildings.

References

1. Aleksandrov N.G. et al. (1973) *Marksistsko-leninskaya obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [The Marxist-Leninist general theory of state and law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
2. Alekseev S.S. (1957) O teoreticheskikh osnovakh klassifikatsii otraslei sovetskogo prava [On theoretical foundations of the classification of the branches of Soviet law]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet state and law], 7, pp. 99-107.
3. *Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.10.1994* [Civil Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of the Russian Federation No. 51-FZ of November 30, 1994]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ [Accessed 27/08/19].
4. Kalinina A.V. (2010) *Affilirovannye litsa kak osoby sub"ekt pravootnoshenii (voprosy teorii i praktiki)*. Doct. Diss. Abstract [Affiliated persons as special participants in legal relations (issues of theory and practice). Doct. Diss. Abstract]. Saratov.
5. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (2003) *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow: Yurist" Publ.
6. *O konkurentsii i ogranichenii monopolisticheskoi deyatel'nosti na tovarnykh rynkakh: zakon RSFSR ot 22.03.1991 № 948-1* [On competition and restrictions on monopolistic activity in commodity markets: Law of the RSFSR No. 948-1 of March 22, 1991]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51/ [Accessed 27/08/19].
7. *O nekotorykh voprosakh, voznikshikh v sudebnoi praktike pri primenении Zhilishchnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 02.07.2009 № 14* [On some issues arising in judicial practice of applying the Housing Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 14 of July 2, 2009]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89120/ [Accessed 27/08/19].
8. *Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendatsii po razrabotke regional'noi adresnoi programmy po pereseleniyu grazhdan iz avariinogo zhilishchnogo fonda, priznannogo takovym do 1 yanvarya 2017 goda: prikaz Ministroya Rossii ot 31.01.2019 № 65/pr* [On approving the methodical recommendations on the development of a regional targeted program for rehousing the tenants of dilapidated buildings recognised as those until January 1, 2017: Order of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation No. 65/pr of January 31, 2019]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317700/ [Accessed 27/08/19].
9. *Ob utverzhdenii Polozheniya o priznanii pomescheniya zhilym pomescheniem, zhilogo pomescheniya neprigodnym dlya prozhivaniya, mnogokvartirnogo doma avariinym i podlezhashchim snosu ili rekonstruktsii, sadovogo doma zhilym domom i zhilogo doma sadovym domom: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.01.2006 № 47* [On approving the Regulations on recognising premises as dwelling premises, dwelling premises as untenable ones, an apartment house as

a dilapidated one that is subject to demolition or renovation, a garden cottage as a dwelling house and a dwelling house as a garden cottage: Decree of the Russian Government No. 47 of January 28, 2006]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58136/ [Accessed 27/08/19].

10. *Obzor sudebnoi praktiki po delam, svyazannym s obespecheniem zhilishchnykh prav grazhdan v sluchae priznaniya zhilogo doma avariinym i podlezhashchim snosu ili rekonstruktsii (utv. Prezidiumom Verkhovnogo Suda ot 29.04.2014)* [A review of judicial practice in cases related to ensuring housing rights of citizens in case of recognising a dwelling house as a dilapidated one that is subject to demolition or renovation (approved by the Presidium of the Supreme Court on April 29, 2014)]. Available at: <http://324797.ru/obzor-sudebnoy-praktiki-po-delam-svyazannym-s-obespecheniem-zhilishchnykh-prav-grazhdan-v-sluchae-priznaniya-zhilogo-doma-avariinym-i-podlezhaschim-snosu-ili-rekonstrukcii-prezidium-verhovnogo-suda-rf-29-04-14> [Accessed 27/08/19].
11. Pigolkin A.S. (ed.) (1998) *Zakon: sozdanie i tolkovanie* [Law: creation and interpretation]. Moscow: Spark Publ.
12. Shminke A.D. (2013) *Sistema prava i sistema zakonodatel'stva Rossii: voprosy metodologii* [The system of law and the system of legislation of Russia: methodological issues]. Saratov: Saratov State Academy of Law.
13. *Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29.12.2004 № 188-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.12.2004* [Housing Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 188-FZ of December 29, 2004]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200993&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9441961736794975#0> [Accessed 27/08/19].