

УДК 342.9

DOI: 10.34670/AR.2020.70.50.019

Проблемы пределов административного усмотрения в процессе правового регулирования общественных отношений

Чабан Евгений Александрович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового права,
Северо-Кавказский филиал,
Российский государственный университет правосудия,
350002, Российская Федерация, Краснодар, ул. Леваневского, 187/1;
e-mail: evgeniy-chaban@yandex.ru

Аннотация

Проблемы административного усмотрения в процессе осуществления правового регулирования отношений, возникающих в процессе достижения целей, решения задач и реализации функций исполнительной власти, приобретают в настоящее время весьма актуальное значение, что обусловлено целым комплексом причин как административно-правового, так и организационного характера. Все эти причины, решение которых позволит сформировать научно обоснованную концепцию деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти в условиях реализации, принадлежащих им дискреционных полномочий, с определенной долей условности могут быть объединены в следующие группы. К первой группе следует отнести отсутствие устоявшейся научно-теоретической концепции административного усмотрения в деятельности органов исполнительной власти. Вторая группа кроется в экстенсивном развитии административно-правового регулирования управленческих отношений, предоставляющем неограниченную свободу усмотрения в деятельности органа исполнительной власти. При этом современное административно-процессуальное законодательство не предоставляет в полной мере эффективных механизмов контроля за обоснованностью принятия управленческого решения на основе административного усмотрения. Третья группа видится в организации самой системы исполнительной власти, необоснованном и непомерном росте числа органов и должностных лиц, наделенных властными и очень часто контрольно-надзорными полномочиями. Все эти причины усугубляют и без того сложную ситуацию с административным усмотрением в процессе правового регулирования управленческих отношений и реализации органами и должностными лицами исполнительной власти предоставленных им полномочий.

Для цитирования в научных исследованиях

Чабан Е.А. Проблемы пределов административного усмотрения в процессе правового регулирования общественных отношений // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 9А. С. 135-142. DOI: 10.34670/AR.2020.70.50.019

Ключевые слова

Административно-правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, индивидуальное регулирование, административное усмотрение, органы исполнительной власти.

Введение

Обширное число исследований вопросов правового регулирования и механизма этого регулирования приводит нас к мысли о том, что категории «административно-правовое регулирование» (далее – АПР) и «механизм административно-правового регулирования» (далее – МАПР) в содержательном аспекте являются активно изученными и вполне устоявшимися в отечественной административно-правовой науке [Чабан, 2014, т. 3, 97-125]. При этом научное разведение данных категорий основывается на методе различения сущего и должного в праве, где сущим выступает АПР, а должным – МАПР.

Выступая определенной целостной системой, АПР и МАПР являются социальными системами, посредством которых происходит воздействие на сознание и волю субъектов права (социум). Как отмечает В.В. Ершов, «характерной чертой любой социальной системы является наличие в ней процессов управления, связанных с ее целесообразным функционированием, обменом информацией и развитием. Как представляется, это в полной мере относится и к системе правотворческих, исполнительных и судебных органов государственной власти, а также к происходящим в ней процессам правового и индивидуального регулирования (в том числе индивидуального судебного регулирования) общественных отношений, связанных с защитой прав и правовых интересов физических и юридических лиц, обменом основополагающими (общими) и специальными принципами, а также нормами права и правоприменительной практикой» [Ершов, 2018, 112]. Эти положения свидетельствуют о том, что является необоснованным рассмотрение АПР как единственного и достаточного процесса социального управления общественными процессами, в рамках которого МАПР воплощается в реальное и сущее воздействие права на общество.

Немаловажную роль в осуществлении социального управления играют обратные социальные связи, т. е. воздействие управляемого субъекта на субъекта управляющего, что порождает в том числе и социально-управленческие процессы, заключающиеся в индивидуальном воздействии на конкретных субъектов социальных отношений. Как известно, эти процессы проходят в рамках правоприменительной деятельности субъектов социального управления [Жеребцов, Павлов, 2018, 15-64]. Эти теоретические положения позволяют нам признать, что одним из ключевых видов пределов административного усмотрения выступает административная практика как результат деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, формирующий определенный результат поведения в не разрешенных МАПР ситуациях деятельности субъектов управления.

Основная часть

Акцентируя внимание на необходимости формирования системы пределов административного усмотрения при правовом и индивидуальном регулировании отношений, возникающих в процессе достижения целей, решения задач и реализации функций

исполнительной власти, мы исходит из того, что административное усмотрение нами определяется как вид правоприменительного усмотрения, представляющий собой мотивированную возможность свободного выбора уполномоченным органом исполнительной власти (публичной власти) в лице его должностного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, возможного в будущем правомерного поведения, фактическим основанием которого являются объективные факторы окружающей действительности, основанные на многовариантной специфике полномочий и деятельности данных органов, базирующихся на методе правового регулирования отношений, осуществляемых в рамках правового регулирования публично-правовых отношений. Представленный подход, сформированный нами самостоятельно, никак не противоречит определению, данному Ю.П. Соловьев, который считает, что под административным усмотрением следует «...подразумевать выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия подобного решения» [Соловей, 2019, 73]. Представленный подход позволяет утверждать, что формирование пределов административного усмотрения необходимо и потребно на всех стадиях именно МАПР управленческих отношений, а также в процессе индивидуального правового регулирования этих общественных отношений, что позволит повысить законность и эффективность самого АПР отношений, возникающих в процессе достижения целей, решения задач и реализации функций исполнительной власти, да и в целом публичной власти в Российской Федерации.

Формируя систему пределов административного правоприменительного усмотрения, мы ранее отмечали, что она складывается из правовых и нравственно-правовых пределов. Первые складываются из общих правовых пределов, специальных материально-правовых и специальных процедурно-процессуальных пределов административного усмотрения. Нравственно-правовые пределы административного усмотрения складываются из правового сознания и правовой культуры субъекта, наделенного дискреционными полномочиями¹. Вся эта система пределов административного усмотрения должна иметь воплощение на всех стадиях МАПР и, как следствие, находить отражение в административно-правовом и индивидуально-правовом регулировании управленческих отношений. В настоящее время является практически устоявшимся подход к стадиям МАПР, где выделяются стадии правотворчества, правореализации и принуждения.

В процессе формирования полномочий органов и должностных лиц исполнительной власти, образующих «сердцевину» их административно-правового статуса, т. е. реализации стадии правотворчества МАПР, должны учитываться следующие общие материально-правовые пределы административного усмотрения: 1) принципы права, формирующие основополагающие начала деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти в

¹ См., например: Чабан Е.А. Особенности пределов административного усмотрения при реализации норм об административной ответственности // Ученый XXI века. 2015. № 5-6. С. 75-81; Чабан Е.А. Пределы административного усмотрения и практические аспекты административно-правового регулирования управленческих отношений // Право и практика. 2017. № 1. С. 19-27; Чабан Е.А. Пределы и границы административного правоприменительного усмотрения: проблемы соотношения понятий // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 2. С. 76-79.

установленной для них области управленческой деятельности; 2) построение полномочий органов и должностных лиц исполнительной власти с учетом сформированных правил толкования норм права, исключающих двусмысленность толкования полномочий, что существенно ограничивает возможность административного усмотрения (дискреционность полномочий возможна и порой необходима, но при условии построения такого полномочия с учетом требований правил толкования этих полномочий); 3) построение нормы о полномочиях органов и должностных лиц исполнительной власти с учетом правореализационной ситуации, в рамках которой данное полномочие будет осуществляться.

На стадии реализации полномочий органа и должностного лица исполнительной власти применимы все виды общих и специальных материально-правовых и процедурно-процессуальных пределов административного усмотрения. Это характерно и для стадии применения мер административного принуждения в МАПР. Между тем нельзя не признать важность нравственно-правовых пределов административного усмотрения, которые также имеют значение для нормального функционирования как АПР, так и индивидуального административно-правового регулирования. Нравственно-правовые пределы правоприменительного усмотрения, по мнению отдельных ученых, заключаются в том, что усмотрение должно быть здравым, разумным, справедливым, мотивированным [Мартышкин, Гавина, Дементьева, 2009]. В принципе с подобным подходом можно согласиться с одним лишь замечанием. Вряд ли можно утверждать, что к числу нравственно-правовых пределов административного усмотрения следует относить мотивированность правоприменительного решения. Мотивированность правоприменительного решения следует отнести к числу специальных процедурно-процессуальных пределов административного усмотрения. Некоторые авторы считают, что нравственно-правовые пределы основываются на таких нравственных категориях, как справедливость, добросовестность и разумность. Против этого вряд ли следует возражать, данные нравственные категории имеют важное ограничительное значение и неразрывно связаны с характеристиками управляющего субъекта административного правоприменения [Ермакова, 2010, 16]. Это обуславливает сложность как формирования, так и реализации указанных пределов в процессе административного правоприменения. Необходимо отметить, что данные пределы формируются на основе нравственных основ личности, понимаемых как внутренняя установка индивида действовать согласно своей совести и свободной воле. Данный субъективный ограничитель неразрывно связан с нравственно-правовыми пределами человеческого поведения, которые, наряду с законом, являются внешним требованием к поведению индивида. Это означает, что нравственно-правовые пределы административного усмотрения формируются на уровне общественной морали, но осуществляются посредством права и в процессе административного правоприменения, что в конечном счете находит воплощение в правовом сознании и правовой культуре субъекта правоприменения. Именно высокий уровень правового сознания и правовой культуры субъекта правоприменения является важным нравственно-правовым пределом административного усмотрения, так как обеспечивает высокий уровень правового мышления и чувственного восприятия правовой действительности, высокий уровень уважения к нормам права, способствует осуществлению качественного правотворчества и реализации права, эффективному осуществлению правоприменительной деятельности. Что касается нравственных категорий справедливости, добросовестности и разумности, то они являются содержанием правовой культуры личности и не могут рассматриваться как самостоятельные пределы правоприменительного усмотрения.

Приведенные положения позволяют признать, что, выступая в качестве ключевой стадии МАПР, реализация норм о полномочиях органов и должностных лиц исполнительной власти и административного принуждения, осуществляемая на основе административного усмотрения, ограничивается всеми имеющимися правовыми и нравственно-правовыми пределами такого усмотрения, т. е. использует весь имеющийся правоограничительный инструментарий. Здесь следует отметить, что проблема реализации дискреционного полномочия органами и должностными лицами исполнительной власти как в рамках позитивного государственного управления при принятии управленческого решения по конкретному административному делу, так и в ходе применения мер административного принуждения заключается в необходимости совершенствования общих и специальных материально-правовых, а также процедурно-процессуальных пределов административного усмотрения. Признавая значимость нравственно-правовых пределов административного усмотрения, отметим, что в МАПР необходимо выделить стадию информационного и целостного воздействия на субъектов управленческих отношений. При этом разместить данную стадию следует после стадии административного правотворчества. Воспринимая данную стадию как обязательную стадию МАПР, следует отметить, что в рамках данной стадии должны формироваться правовое сознание и правовая культура субъекта административного правоприменения.

Таким образом, данная стадия выступает не только необходимой стадией МАПР, но и одновременно нравственно-правовым пределом административного усмотрения в процессе реализации норм о полномочиях органов и должностных лиц исполнительной власти и административного принуждения. Эта проблема не учитывается многими исследователями проблем МАПР, что является существенным недостатком, который влияет как на формирование данного механизма, так и на осуществление правового и индивидуального регулирования управленческих отношений. Низкий уровень правового сознания и правовой культуры субъектов управленческих отношений выступает значимым фактором злоупотребления при принятии решения на основе дискреционного полномочия, особенно часто влечет конфликт интересов при принятии управленческого решения по административному делу.

Крайне важно надлежащее ограничение административного усмотрения при осуществлении административного принуждения. В этой ситуации кроме общих и специальных материально-правовых пределов административного усмотрения решающее значение приобретают процедурно-процессуальные пределы применения мер административного принуждения на основе административного усмотрения. Преодоление имеющихся проблем ограничения осуществления административного принуждения на основе административного усмотрения, по нашему мнению, необходимо осуществлять посредством расширения именно процессуальных пределов административного усмотрения. Здесь уместно отметить позицию Ю.П. Соловья, который отмечает, что «...установленные законом границы судебного контроля за административным усмотрением при всей их зыбкости чрезвычайно узки, по-прежнему находятся “на замке” и даже “на замках”, навешанных где нужно и не нужно, в силу чего административное усмотрение чувствует и “ведет” себя весьма и весьма вольготно» [Соловей, 2019, 73]. Сходную позицию высказывают и практики². В завершении исследования приведенных процедурно-процессуальных аспектов ограничения административного

² См., например: Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями. М.: Статут, 2012. С. 154.

усмотрения Ю.П. Соловей резюмирует, что для того, чтобы КАС РФ стал реальным инструментом ограничения свободы административного усмотрения, необходимо его привести в соответствие с требованиями ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ, которые не устанавливают каких-либо барьеров для проверки судом законности оспариваемых административных актов. «Лишение административного усмотрения, предусмотренного п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ иммунитета от судебного контроля приблизит отечественное правосудие к европейским стандартам» [Там же, 99]. Соглашаясь в целом с данной позицией, тем более что приведенная автором административная практика применения мер административного принуждения на основе административного усмотрения и невозможности ее реального судебного обжалования подтверждает выводы автора, следует однако отметить, что до конца не использованы правотворческие инструменты закрепления процедурно-процессуальных полномочий должностных лиц исполнительной власти при принятии позитивного управленческого решения и применения мер административного принуждения. В этом смысле, например, уместно ст. 27.1 КоАП РФ дополнить ч. 3 следующего содержания: «Применение мер административного принуждения, предусмотренных в настоящей главе, возможно лишь в пределах предоставленных должностному лицу полномочий и лишь при возбуждении дела об административных правонарушениях, если в нормах настоящей главы не предусмотрено иное». Это положение позволит ограничить административное усмотрение при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Заключение

Потребность в формировании системы пределов административного усмотрения и их применении на всех стадиях МАПР является важным средством ограничения свободы административного усмотрения при принятии управленческого решения по административному делу. Решение данной проблемы нуждается в непрерывном совершенствовании, особенно на правотворческой стадии МАПР.

Библиография

1. Ермакова К.П. Пределы судебного усмотрения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.
2. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М.: РГУП, 2018. 628 с.
3. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты. М.: Юстицинформ, 2018. 168 с.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.02.2015; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.02.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
6. Мартышкин В.Н., Гавина А.С., Дементьева Т.А. Правовые и нравственные критерии судебного усмотрения // Право и безопасность. 2009. № 3. С. 19-22.
7. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72-99.
8. Чабан Е.А. Административное право: в 10 т. М.: ЕААН, 2014. Т. 3. 279 с.

The problems of the limits of administrative discretion in the legal regulation of public relations

Evgenii A. Chaban

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of administrative and financial law,
North Caucasus branch,
Russian State University of Justice,
350002, 187/1 Levanevskogo st., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: evgeniy-chaban@yandex.ru

Abstract

The problems of administrative discretion in the legal regulation of relations arising in the process of achieving goals, solving tasks and implementing executive functions are currently becoming very relevant due to a whole range of administrative and organisational reasons. All these reasons, contributing to forming a scientifically based concept of the activities of executive authorities and officials in the context of exercising their discretionary powers, can be divided into three groups with a certain degree of conditionality. The first group includes the absence of a well-established scientific and theoretical concept of administrative discretion in the activities of executive authorities. The second group is related to the extensive development of the administrative legal regulation of managerial relations, which provides unlimited discretion in the activities of an executive body. The administrative procedural legislation of Russia does not provide fully effective mechanisms for monitoring the validity of managerial decision-making based on administrative discretion. The third group is found in the organisation of the executive power system itself, the unjustified and excessive growth in the number of bodies and officials endowed with power and very often with control and supervisory powers. All these reasons aggravate the difficult situation with administrative discretion in the legal regulation of managerial relations and the exercising of powers by executive authorities and officials.

For citation

Chaban E.A. (2020) Problemy predelov administrativnogo usmotreniya v protsesse pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnoshenii [The problems of the limits of administrative discretion in the legal regulation of public relations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (9A), pp. 135-142. DOI: 10.34670/AR.2020.70.50.019

Keywords

Administrative legal regulation, mechanism of administrative legal regulation, individual regulation, administrative discretion, executive authorities.

References

1. Chaban E.A. (2014) *Administrativnoe pravo: v 10 t.* [Administrative law: in 10 vols.], Vol. 3. Moscow: Eurasian Academy of Administrative Sciences.

2. Ermakova K.P. (2010) *Predely sudebnogo usmotreniya. Doct. Diss. Abstract* [The limits of judicial discretion. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
3. Ershov V.V. (2018) *Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii* [Legal and individual regulation of public relations]. Moscow: Russian State University of Justice.
4. *Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.02.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.02.2015* [Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 21-FZ of March 8, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ [Accessed 16/09/20].
5. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 16/09/20].
6. Martyshkin V.N., Gavina A.S., Dement'eva T.A. (2009) *Pravovye i нравstvennye kriterii sudebnogo usmotreniya* [Legal and moral criteria of judicial discretion]. *Pravo i bezopasnost'* [Law and security], 3, pp. 19-22.
7. Solovei Yu.P. (2019) *Diskretionnyi kharakter administrativnogo akta kak obstoyatel'stvo, isklyuchayushchee sudebnuyu proverku ego zakonnosti* [The discretionary nature of administrative acts as a circumstance precluding judicial verification of their legality]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], 4, pp. 72-99.
8. Zherebtsov A.N., Pavlov N.V. (2018) *Administrativnaya pravoprimeritel'naya praktika: teoreticheskii i prakticheskii aspekty* [Administrative law enforcement practice: theoretical and practical aspects]. Moscow: Yustitsinform Publ.