

Принцип верховенства права как основа ограничения дискреционных полномочий государственных органов

The principle of the rule of law as a basis for limiting the discretionary powers of government agencies

Антонян А.К.

Аспирант юридического факультета, ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», и.о. заместителя начальника правового отдела Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края, г. Пермь

e-mail: armenantonyan2000@gmail.com

Antonyan A.K.

Postgraduate student at the Faculty, Law of Perm State National Research University, Acting Deputy Head of the Legal Department of the Ministry for Regulation of the Contract System in the Field of Procurement of the Perm Region, Perm

e-mail: armenantonyan2000@gmail.com

Аннотация

В статье исследуется значение принципа верховенства права для ограничения дискреционных полномочий государственных органов. Автор устанавливает нетождественность двух смежных правовых категорий: усмотрения и дискреционных полномочий, а также отсутствие в юридической литературе указаний на конкретные юридические средства, призванные обеспечить верховенство права при реализации уполномоченными государственными органами дискреционных полномочий. Делается вывод, что в качестве указанных юридических средств, направленных на ограничение дискреционных полномочий органов публичной власти, необходимо рассматривать цели и принципы правового регулирования, подлежащие применению по делу.

Ключевые слова: верховенство права, усмотрение, дискреционные полномочия, принципы права, цели правового регулирования.

Abstract

The article explores the importance of the rule of law principle for limiting the discretionary powers of government agencies. The author establishes the non-identity of two related legal categories: discretion and discretionary powers, as well as the absence in the legal literature of references to specific legal means designed to ensure the rule of law in the exercise of discretionary powers by authorized state bodies. It is concluded that the goals and principles of legal regulation to be applied in the case should be considered as the indicated legal means aimed at limiting the discretionary powers of public authorities.

Keywords: rule of law, discretion, discretionary powers, principles of law, objectives of legal regulation.

В XX в. меняется парадигма государства в сторону закрепления за последним значимых социально-экономических функций, связанных с более детальным государственным регулированием экономических отношений в условиях становления и развития многоукладного постиндустриального общества, а также созданием условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Многообразие и динамичное развитие общественных отношений породило объективную необходимость наделения органов государства широкими дискреционными полномочиями, предоставляющими должностным лицам возможность правоприменительной конкретизации правового регулирования на основе усмотрения.

Н.А. Власенко [1, с. 68, 72; 2, с. 12], М.В. Залоило [3], О.В. Кораблина [4], М.В. Пресняков [5, с. 163] правоприменительную конкретизацию и усмотрение (судебное и административное) верно относят к средствам перехода от неопределенности к определенности в праве, объективно существующим и социально оправданным правовым явлениям. Однако правоприменительная конкретизация и усмотрение в правовом государстве едва ли могут развиваться без легального закрепления за должностными лицами соответствующих «дискреционных» полномочий. С.С. Алексеев [6, с. 26, 29], Н.И. Матузов [7, с. 15] писали, что в отношении властных государственных органов и должностных лиц действует правило «дозволено только то, что прямо предусмотрено законом».

Таким образом, дискреционные полномочия должностных лиц являются необходимым инструментом для обеспечения осуществления правоприменительной конкретизации и усмотрения и должны иметь законодательное признание. Усмотрение относится к универсальному правовому феномену, используется в литературе преимущественно как научное понятие, тогда как термин «дискреционные полномочия» помимо научного содержания имеет чисто практическое (инструментальное) значение, служащее для фиксации правового статуса правоприменительного органа или должностного лица. В связи с чем понятия «усмотрение» и «дискреционные полномочия» обуславливают бытие друг друга, но не совпадают. Поэтому не верно отождествлять указанные понятия, как это делают некоторые авторы [11, с. 52].

В то же время дискреционные полномочия в отличие от обыкновенных («безальтернативных») полномочий органов публичной власти и должностных лиц, как правило, устанавливаются в законе в абстрактном виде, в том числе с помощью оценочных юридических понятий, без должной конкретизации строгого порядка и пределов их использования. Указанная особенность нормативного закрепления дискреционных полномочий продиктована объективной потребностью гибкого индивидуального правового регулирования общественных отношений, в то же время является и объективным недостатком правового регулирования, порождающим известные деформации в правовой сфере в формах злоупотребления и превышения должностных полномочий, особенно в сфере допущения административного усмотрения.

Сама природа дискреционных полномочий, в основе которых лежит усмотрение, не позволяет обеспечить их детальное, исчерпывающее закрепление в законодательстве. Вместе с тем, законодатель в целях недопущения произвольного использования органами власти дискреционных полномочий должен устанавливать определенный порядок и пределы использования органами власти таких полномочий, которые не исключали бы правоприменительный выбор того или иного юридического решения. В отсутствие такого порядка суды в ходе проверки законности актов и предписаний административных органов обязаны самостоятельно устанавливать пределы их дискреционных полномочий, исходя из целей и принципов правового регулирования, подлежащих применению по делу.

Поиск решения обозначенной проблемы в научном плане следует начать с разграничения дискреционных и других («недискреционных») полномочий государственных органов и установления самого содержания исследуемого понятия («дискреционные полномочия»). В теоретико-правовой литературе отсутствует общепринятое определение понятия «дискреционные полномочия».

Р.Г. Валиев под дискреционными полномочиями понимает нормативно обусловленную возможность властных субъектов юридической деятельности действовать по своему усмотрению, выбирая соответствующий вариант юридически значимого поведения исходя из стоящих перед ними задач. Ученый-правовед определяет дискреционные полномочия через

родовое понятие «усмотрение», что методологически верно, но явно недостаточно с точки зрения указания на факторы, лежащие в основе такого усмотрения [8].

Представляется, что указанный недостаток отчасти преодолевается А.Д. Кирилловой, которая разделяет дискреционные полномочия на две группы: специальные и исключительные. По ее мнению, 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. Кроме того, А.Д. Кириллова точно противопоставляет неопровергимые полномочия органов государственной власти (имеют конкретный характер и реализуются в предусмотренных законом формах) дискреционным (особая группа полномочий) [9, с. 85].

Думается, что в основе указанного различия двух видов полномочий лежит способ их нормативного установления. Неопровергимые полномочия должностных лиц фиксируется в конкретном виде с установлением четких административных процедур их реализации. В свою очередь дискреционные полномочия закрепляются в законодательстве в менее определенном виде без формального ограничения их использования или с минимальными ограничениями, что как указывалось выше, может приводить к негативным правовым и социальным последствиям.

Дискреционные полномочия органов государственной власти исследуются в рамках отдельных отраслей публичного права. Так, В.М. Капицын дискрецию (дискреционные полномочия, дискреционную власть) в конституционном праве определяет как потенциальное (скрытое) полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, в силу умолчания закона (подзаконного акта) [10, с. 2]. Данное определение справедливое для учрежденной Конституцией системы государственной власти (автор публикации приводит примеры реализации скрытых полномочий Президента РФ) не может быть использовано как универсальное в силу особого конституционного назначения и задач Президента РФ.

К.В. Давыдов в проекте предлагаемого им Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» дает следующее определение: «Дискреционное полномочие (усмотрения) – предоставленная законодательством административным органам, должностным лицам возможность принимать или не принимать административный акт либо выбирать определенный вариант решения, его вид и содержание в соответствии с законом». Данное определение может претендовать на универсальный характер, поскольку его объем, как представляется, охватывает все случаи возможного использования дискреционной власти в административном праве, являющимся центральной отраслью публичного права (право принимать акт либо предписание или право выбора юридического решения в рамках закона) [11, с. 52].

К.В. Пронин под дискреционными полномочиями суда в уголовном судопроизводстве понимает «направленные на преодоление фактической и правовой неопределенности и допускаемые принципами уголовного судопроизводства полномочия суда применять на основе собственного внутреннего убеждения один из нескольких легитимных вариантов решения правовых вопросов в целях наиболее эффективного осуществления уголовного судопроизводства» [12, с. 15]. А.В. Демин указывает, что в налоговом праве дискреция предназначена для того, чтобы в ситуации полной или относительной неопределенности налоговый орган имел возможность выбрать из ряда правомерных альтернатив оптимальное решение, которое позволит ему наиболее эффективно и справедливо реализовать намерение законодателя [13, с. 45]. О наличии правовой неопределенности как предпосылке использования дискреционных полномочий пишет и А.Д. Кириллова [9, с. 85].

Указание А.В. Деминым при определении дискреции в налоговом праве на «оптимальное» решение представляется недостаточно обоснованным, поскольку вводит

в дефиницию дискреционных полномочий оценочное понятие, внося тем самым без надобности неясность в определяемое понятие, что не соответствует целям юридического познания и практики. В остальном же синтез трех приведенных отраслевых определений позволяет верно отразить сущность дискреционных полномочий как установленную законом возможность правоприменительного выбора одного из допустимых вариантов решения юридического дела.

На основании изложенного, по нашему мнению, дискреционные полномочия представляют собой особую группу установленных законом в абстрактном виде полномочий должностных лиц, наделяющих их возможностью выбора одного из нескольких вариантов возможного правоприменительного решения в рамках закона на основе принципов и целей применимого по делу правового регулирования.

Множество научных работ указывают на нормативные ограничители усмотрения, лежащего в основе дискреционных полномочий, в виде правовых принципов (П.В. Марков [14], Л.Н. Берг [15], А.Д. Кириллова [9], А.В. Демин [13, с. 48], Ю.В. Грачева [16], Д.В. Бойко [17], Д.В. Бойко, А.Г. Фастов [18, с. 22], О.А. Папкова [19], А.А. Березин [20]) и целей применяемых в деле нормативных положений (А.С. Игнатьев [21], Ю.П. Соловей [22], А.В. Демин [13, с. 48], Д.В. Бойко, А.Г. Фастов [18, с. 22], О.А. Папкова [19]). Представляется, что реализация принципов и целей правового регулирования при ограничении дискреционной власти является свидетельством действия более общего принципа современного российского и наднационального права – принципа верховенства права.

Доктрина верховенства права со времен фундаментального труда А.В. Дайси [23, с. 150], несмотря на отвержение им дискреционной власти, которую он приравнивал к произвольной, стала вполне обоснованно рассматриваться как эффективный правовой инструмент ограничения усиливающейся дискреционной власти государства в XIX–XX вв. Впоследствии Т. Аллан [24, с. 402], А. Брэдли и К. Юинг [25, с. 99–103], Т. Бингхэм [26, с. 73] исследовали принцип верховенства права как основу для определения границ дискреционных полномочий должностных лиц. Так, Т. Аллан указывает на два аспекта действия принципа верховенства права: во-первых, через обязанность уполномоченных органов власти при принятии официальных решений руководствоваться установленными законом целями, наделяющими соответствующими полномочиями указанных лиц; во-вторых, через обязанность соблюдения должностными лицами при использовании дискреционных полномочий «строгих стандартов надлежащей правовой процедуры» [24, с. 402]. Т. Бингхэма в своем труде «The Rule of Law» («Верховенство права») в качестве одного из элементов принципа верховенства права называет обязанность «должностных лиц всех уровней осуществлять полномочия, которыми они наделены, добросовестно, справедливо, преследуя те цели, для коих они были наделены такими полномочиями, не превышая их и действуя разумно» [26, с. 73].

Вместе с тем, цели использования дискреционных полномочий, как правило, не получают юридической позитивации. В связи с чем не могут служить объективным и определенным правовым средством эффективного ограничения дискреционных полномочий должностных лиц. При этом тезис Т. Аллана об обязанности должностных лиц при осуществлении дискреционных полномочий соблюдать четкие юридические процедуры представляется правильным. Дискреционные полномочия представляют должностному лицу значительную свободу выбора правоприменительного решения по конкретному делу, а потому гарантией разумного и добросовестного их использования правоприменителем должен являться установленный законом порядок реализации дискреционных полномочий, который не допускал бы излишней неопределенности и двусмысленности.

Однако соблюдение только лишь установленного законом порядка использования дискреционных полномочий является недостаточной гарантией от произвольного их применения. Порядок осуществления полномочий не затрагивает материально-правовых оснований для их реализации, правильное установление которых возможно только при учете принципов и целей правового регулирования, подлежащих применению по конкретному делу.

В отечественной правовой доктрине также развивается мысль об ограничении дискреционных полномочий и усмотрения на основании принципа верховенства права. Так, А.С. Скударнов в своем диссертационном исследовании прямо указывает, что «ограничение усмотрения при применении права должно строиться, в том числе на принципах верховенства права, верховенства правового закона, уважения и соблюдения прав и свобод человека» [27, с. 9]. Принцип верховенства права ученый раскрывает следующим образом: «Возможность выбора органом публичной власти варианта поведения при организации осуществления прав и свобод личности предоставляет общеправовой принцип верховенства права, сформулированный в ст. 2 Конституции РФ, – признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Данный принцип возлагает на органы государства обязанность принять такое решение, которое будет соответствовать интересам граждан» [27, с. 137].

Несомненно, органы публичной власти обязаны при принятии управленческих решений руководствоваться интересами граждан. Однако предложенная А.С. Скударновым интерпретация принципа верховенства права не позволяет выявить конкретные юридические средства, призванные обеспечить приоритет личности, ее прав и свобод в правоприменительной деятельности государства.

М.В. Пресняков указывает на такой критерий «качества закона», вытекающий из принципа верховенства права, как недопустимость чрезмерных дискреционных полномочий национальных властей, произвольного «вмешательства» в осуществление прав [28]. А.А. Завгородняя отмечает, что «верховенство права, не отменяя широкой дискреции при осуществлении властных полномочий, предполагает наличие критериев (границ оценочного значения) и средств, способных обеспечить эффективный контроль над их реализацией в государстве с позиции обеспечения формального равенства, содержательной и процедурной справедливости» [29, с. 476]. Однако оба автора не предлагают те самые «критерии и средства» ограничения объективно существующих широких дискреционных полномочий.

Стоит отметить, что Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) неоднократно высказывал правовую позицию, что предоставление исполнительной власти или судье неограниченных дискреционных полномочий противоречит принципу верховенства права (например, п. 230 Постановления ЕСПЧ от 4 декабря 2015 г. Дело «Роман Захаров против Российской Федерации»; Постановление ЕСПЧ от 28 ноября 2002 г. Дело «Лавентс против Латвии»; п. 42 Постановления ЕСПЧ от 10 апреля 2018 г. Дело «Лю (Liu) против Российской Федерации»; Постановление ЕСПЧ от 17 сентября 2009 г. Дело «Энеа против Италии»). В проанализированных делах ЕСПЧ воспроизводит одну и ту же правовую позицию: «закон должен достаточно четко определять пределы и способы осуществления любых дискреционных полномочий, предоставленных компетентным органам для обеспечения человеку надлежащей защиты от произвола властей». Представляется, что данная правовая позиция ЕСПЧ основана, в том числе на трудах Т. Аллана, указывающего на необходимость управления на основе ясных и обнародованных правил, которые ограничивают свободу действий носителей дискреционной власти при принятии официальный решений в конкретных случаях и следования правоприменителем строгим стандартам надлежащей правовой процедуры [24, с. 402].

Таким образом, в отечественной и зарубежной правовой доктрине, а также в практике ЕСПЧ, прослеживается тесная связь дискреционных полномочий и принципа верховенства права как объективного ограничителя таких полномочий. В связи с чем доктрина верховенства права служит традиционной правовой платформой ограничения дискреционных полномочий исполнительной власти и в самом общем виде предполагает недопустимость произвольного (неограниченного) осуществления дискреционных полномочий государственными органами в ущерб правам личности и конституционным ценостям. Однако исследуемый в доктрине и практике ЕСПЧ принцип верховенства права как противовес произвольного использования дискреционных полномочий до сих не имеет устоявшегося содержания, что отмечается такими авторитетными учеными как В.Е. Чиркин [30], В.А. Виноградов [31, с. 374].

Представляется, что отсутствие определенных императивов принципа верховенства права в доктрине может оказать негативное влияние на правоприменительную практику, послужить поводом для неограниченного использования государственными органами своими дискреционными полномочиями. Размытые пределы дискреционных полномочий могут использоваться в целях достижения политической целесообразности, которая зачастую несовместима с правовыми целями и ценностями юридического равенства, верховенства и непосредственного действия права человека.

В целях предотвращения развития указанных негативных тенденций предлагается содержание принципа верховенства права в аспекте ограничения им дискреционных полномочий (усмотрения) государственных органов рассматривать через призму обязанности судов и административных органов всех уровней применять при разрешении каждого конкретного спора гражданина (юридического лица) с государством принципы и цели правового регулирования, подлежащие применению по конкретному делу. Указанная обязанность приобретает ключевое значение особенно при отсутствии установленного законом порядка реализации должностным лицом своих дискреционных полномочий.

Указанный вывод соответствует доминирующему в литературе взгляду об ограничении правоприменительного усмотрения с помощью принципов и целей правового регулирования. Однако указанный тезис ранее высказывался безотносительно неподлежащего усмотрению термина «дискреционные полномочия» и без указания на принцип верховенства права (за исключением вышеупомянутой работы А.С. Скударнова), как фундаментальной правовой основы ограничения таких полномочий.

На основании изложенного правоприменительное значение принципа верховенства права заключается в учете судами и административными органами целей и принципов правового регулирования, подлежащих применению по конкретному юридическому делу. Именно непосредственное применение правоприменительными органами целей и принципов права будет способствовать реализации общеправового принципа верховенство права при реализации уполномоченными государственными органами своих дискреционных полномочий.

Литература

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 8. М.: Статут, 2010. С. 26, 29.
2. Аллан Т. Свобода, Равенство, Законность // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: сб. ст. / отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ: Юстицинформ, 2013. С. 396–419.
3. Берг Л.Н. Судебное усмотрение и его пределы: общетеоретический аспект. Екатеринбург, 2008. 23 с.
4. Бойко Д.В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории. Волгоград, 2011. 32 с.
5. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 26 с.
6. Власенко Н.А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 60–75.
7. Власенко Н.А. Категории «неопределенность» и «определенность» в исследовании современного права /Вестник Нижегородской академии МВД Рос., 2017. № 1 (37). С.8–17.
8. Валиев Р.Г. Институционально-правовые основания общеправовой модели дискреционных полномочий // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
9. Виноградов В.А. Правовое государство и верховенство права: доктрины, конкуренция юрисдикций, обеспечение правовой свободы. Позиции Конституционного Суда РФ в отношении правового государства // Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире: сб. ст. / отв. ред. В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм. М.: ЛУМ: Юстицинформ, 2013. С. 373–395.

10. Грачева Ю.В. Судейское усмотрение в реализации уголовно-правовых норм: проблемы законотворчества, теории и практики: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2011. 38 с.
11. Дайси А.В. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции / пер., доп. по 6-му англ. изд. О.В. Полторацкой / под ред. П.Г. Виноградова. 2-е изд. М., 1907. 695 с.
12. Демин А.В. Дискреция в налоговом праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 42–55. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-42-55.
13. Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–66.
14. Завгородняя А.А. Справедливое соотношение частных и публичных интересов и пропорциональность // Актуальные проблемы государства и права. Том 7. 2023. № 4 (28). С. 471–481.
15. Залоило М.В. Понятие и формы конкретизации юридических норм: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2011. 21 с.
16. Игнатьев А.С. Усмотрение как правовая общетеоретическая категория и алгоритм его отраслевого анализа (на примере сферы судебного конституционного контроля): дисс. канд. юрид. наук. Спб., 2015. 26 с.
17. Кораблина О.В. Усмотрение в правоприменительной деятельности: общетеоретический и нравственно-правовой аспекты: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 23 с.
18. Кириллова А.Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 2-2. С. 81–87.
19. Капицын В.М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право // Журнал изд-ва «Юрист». 2006. № 3. С. 1–13.
20. Марков П.В. Правовая природа и условия осуществления судебного усмотрения: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012. 30 с.
21. Матузов Н.И. Ещё раз о принципе «не запрещённое законом дозволено» // Правоведение. 1999. № 3. С. 14–32.
22. Пресняков М.В. Дискреционные полномочия и правовая определенность // Власть. 2013. С. 163–166.
23. Пресняков М.В. Проблема «качества закона» как требование верховенства права // Гражданин и право. 2009. № 12. Доступ из СПС «ГАРАНТ».
24. Пронин К.В. Дискреционные полномочия суда в уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 26 с.
25. Папкова О.А. Судейское усмотрение в гражданском процессе: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1997. 31 с.
26. Соловей Ю.П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
27. Скударнов А.С. Усмотрение в процессе реализации прав, свобод и обязанностей граждан: и их объединений: дисс. канд. юрид. наук. Красноярск, 2014. 211 с.
28. Фастов А.Г., Бойко Д.В. Специально-юридические гарантии обеспечения законности в дискреционном правоприменении // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2 (25). С. 15–22.
29. Чиркин В.Е. Верховенство права: современные варианты терминологии // Журнал российского права. 2015. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
30. Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and administrative law. 14th ed. Harlow: Pearson Education, 2007. 827 p.
31. Bingham T. The Rule of Law. L., 2010. 215 p.