

Оригинальная статья / Original article



<https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-46-51>

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

Чабан Е.А.*, Кулишенко Е.А.

Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
(Красных Партизан ул., д. 324, г. Краснодар, Россия, 350020)

Ссылка для цитирования: Чабан Е.А., Кулишенко Е.А. Административное усмотрение в деятельности органов исполнительной власти и его особенности. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2022;14(4):46–51. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-46-51>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Чабан Евгений Александрович*, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУ ВО «РГУП»

Адрес: Красных Партизан ул., д. 324, г. Краснодар, Россия, 350020

Тел.: +7 (918) 335-89-89

E-mail: evgeniy-chaban@yandex.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 31.10.2022

Статья принята к печати: 31.11.2022

Дата публикации: 19.12.2022

Аннотация: Цель представленного научного исследования заключается в анализе специфических свойств (признаков) административного усмотрения как вида правоприменительного усмотрения, его отличие от усмотрения судебного (судейского).

В результате исследования были выявлены специфические признаки административной дискреции. Отмечено, что таковыми особенностями выступают такие свойства как осуществление дискреции исключительно уполномоченным органом исполнительной власти; соответствие усмотрения законности, целесообразности и мотивированности управленческого решения; реализуется в рамках публичного правоотношения; основывается на специфике метода правового регулирования публичных правоотношений; своеобразием самой управленческой деятельности государственных служащих; характеризуется возможностями его расширения.

Вывод: сформулированные взгляды на особенности административного усмотрения как вида правоприменительного усмотрения позволят концентрировать внимание правотворческих и правоприменительных органов при формировании и осуществлении усмотрения при принятии управленческого решения по индивидуально-конкретному административному делу.

Ключевые слова: административное усмотрение, административная дискреция, целесообразность, законность, орган исполнительной власти, правоприменительное усмотрение, судебное усмотрение.

ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES AND ITS FEATURES

Evgeny A. Chaban*, Ekaterina A. Kulishenko

North Caucasus branch of the Russian State University of Justice
(Krasnykh Partizan str., 324, Krasnodar, Russia, 350020)

Link for citation: Chaban E.A., Kulishenko E.A. Administrative discretion in the activities of executive authorities and its features. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2022;14(4):46–51. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-46-51>

CONTACT INFORMATION:

Evgeny A. Chaban*, Cand. of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the SKF FGBOU VO "RGUP"

Address: Krasnykh Partizan str., 324, Krasnodar, Russia, 350020

Tel.: +7 (918) 335-89-89

E-mail: evgeniy-chaban@yandex.ru

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 31.10.2022

The article has been accepted for publication: 31.11.2022

Date of publication: 19.12.2022

Annotation: The purpose of the presented scientific research is to analyze the specific properties (signs) of administrative discretion as a type of law enforcement discretion, its difference from the discretion of the judicial (judicial).

As a result of the study, specific signs of administrative discretion were revealed. It is noted that such features are such properties as the implementation of discretion exclusively by the authorized executive body; compliance of the discretion with the legality, expediency and motivation of the management decision; is implemented within the framework of a public legal relationship; is based on the specifics of the method of legal regulation of public legal relations; the peculiarity of the management activity of civil servants; is characterized by the possibility of its expansion.

Conclusion: the formulated views on the features of administrative discretion as a type of law enforcement discretion will allow to concentrate the attention of law-making and law enforcement bodies in the formation and implementation of discretion when making a management decision on an individually specific administrative case.

Keywords: administrative discretion, administrative discretion, expediency, legality, executive body, law enforcement discretion, judicial discretion.

Введение

В последние несколько лет весьма актуализировались исследования проблем правоприменительного усмотрения и в особенности усмотрения судебного и административного. При этом если ранее больше уделялось внимание проблемам судебного (судейского) усмотрения, то в настоящее время интерес к правовому усмотрению сместился в сторону усмотрения административного. Наиболее заметными за последний период стали работы Ю.Н. Мильшина [9], Ю.В. Оносова [11], О.Н. Шерстобоева [14], И.А. Дремовой [6], Ю.П. Головиной (Гапон) [5] и некоторых других. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что в современных исследованиях проблем административного усмотрения акцентируется внимание на вопросах понимания данного явления, его источниках и нормативно-правового формирования пределов дискреции органов исполнительной власти при реализации ими предоставленной компетенции. Все это, на наш взгляд, позволяет признать значимым проведение исследования вопросов особенностей административной дискреции органов исполнительной власти при принятии решения по индивидуально-конкретному административному делу и осуществления контроля за правоприменительной деятельностью, основанной на дискреции. Это позволит преодолеть проблемы нормативно-правового обеспечения осуществления административного усмотрения, без осуществления которого, к сожалению, современный правоприменительный процесс деятельности органов исполнительной власти невозможен.

Методы исследования

В проведенном исследовании использовались как многообразные общенаучные методы исследования (анализа, синтеза, системности, индукции и дедукции и т.п.), так и специально-юридический метод юридического анализа правовых концепций, который позволил сформировать

систему особенностей административной дискреции органов исполнительной власти; метод нормативного моделирования, позволивший предложить пути дальнейшего развития правового регулирования компетенции органов исполнительной власти; метод различения сущего и должного в праве, предоставивших возможность сформировать сущностное восприятие административной дискреции и предложить направления должного развития данного явления в нормативно-правовом обеспечении его применения в повседневной управленческой деятельности субъектов управления.

Результаты исследования

Исследование особенностей административного усмотрения (дискреции) позволяет сформулировать следующие специфические свойства данного явления: осуществляется исключительно уполномоченным органом исполнительной власти или иным органом государственной власти, учреждением и организацией, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями, в лице их должностных лиц, которым предоставлена соответствующая компетенция; административное усмотрение должно отвечать требованиям законности, целесообразности и мотивированности управленческого решения по индивидуально-конкретному административному делу; административное усмотрение реализуется в рамках публичного правоотношения; административное усмотрение основывается на специфике метода правового регулирования правоотношений, присущих отрасли административного права; административное усмотрение обусловлено своеобразием самой деятельности государственных служащих в процессе осуществления усмотрения; административное усмотрение характеризуется тенденцией постоянного расширения возможности его применения в отличие от иных видов правоприменительного усмотрения.

Научная дискуссия

Следует отметить, что вполне устоявшимися подходами к определению понятия административного усмотрения (дискреции) стали, во-первых, понимание административной дискреции как мотивированного выбора законного решения в соответствии с предоставленной компетенцией для осуществлений управленческих функций и задач¹ [3, с. 32], во-вторых, понимается как определенная законом степень свободы органа исполнительной власти (его должностного лица), заключающаяся в принятии управленческого решения по административному делу, которая предоставляется в целях принятия целесообразного оптимального решения по делу в рамках, установленных нормами права [8, с. 73–74; 9, с. 43]. Солидаризируясь со вторым подходом к определению административной дискреции, однако, нам видится данное понятие в следующей интерпретации: административно-правовое (административное) усмотрение (дискреция), как вид правоприменительного усмотрения, представляет собой мотивированную возможность свободного выбора уполномоченным органом государственного управления 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 дискреционной специфике полномочий и деятельности данных органов и метода правового регулирования публично-правовых отношений, а также осуществляемые в рамках правового регулирования публично-правовых отношений [1, с. 39–40].

Представленное понимание административного усмотрения и его осуществление в процессе правоприменительной деятельности по принятию управленческих решений в рамках индивидуально-конкретных административных дел позволяет выделить комплекс особенностей присущих данному виду правоприменительного усмотрения. Нам представляется, что к числу таких особенностей следует отнести:

а) осуществляется исключительно уполномоченным органом исполнительной власти или иным органом государственной власти, учреждением и организацией, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями, в лице их должностных лиц, которым предоставлена соответствующая компетенция;

б) административное усмотрение должно отвечать требованиям законности, целесообразности и мотивированности управленческого решения по индивидуально-конкретному административному делу – если вопросам законности и мотивированности административной дискреции в научных исследованиях уделялось достаточно много внимания [4, с. 65–67; 12, с. 84–88], то проблемы целесообразности представляются нам малоизученными. Так, в социально-

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр; 1998. С. 8–85.

философском смысле целесообразность понимается в широком и узком смыслах. В широком смысле все действия человека, соответствующие определенной им цели, являются целесообразными. В узком смысле целесообразной является лишь такая деятельность, которая отвечает не только условиям данного момента, но и общему направлению развития, основывающаяся на знаниях объективных законов и потребностей развития общества¹. Целесообразность интерпретируется как «соответствие явления или процесса определенному (относительно завершённому) состоянию, материальная или идеальная модель которого предоставляется в качестве цели. Целесообразность рассматривается, с одной стороны, как имманентная (внутренняя) взаимосвязь объекта самого по себе, а с другой – как некоторое отношение в сфере взаимодействия объекта и субъекта»². Из приведенных положений следует, что *целесообразность должна* соответствовать или отвечать поставленной цели; выступать свойством (качеством) процессов или явлений как зависящим от человеческой воли, так и независимым от них, обозначающим его как «разумное», «практически полезное», «желательное», «разумное», «рациональное», «уместное» т.е. выступает неким качеством процесса человеческой деятельности; соответствовать определенным явлениям или процессам, состоянию, материальная или идеальная модель которого предоставляется в качестве цели; быть внутренней взаимосвязью и взаимодействием объекта и субъекта; выступать существенным элементом человеческой деятельности, характеризующимся как мыслительный процесс, так и предметная повседневная деятельность человека. Основываясь на изложенном и анализе научной литературы, целесообразность как специфический признак административной дискреции необходимо понимать как качественную характеристику данной деятельности: законность, справедливость, эффективность, обоснованность, оптимальность, рациональность и т.п. [2, с. 78–79; 10, с. 197; 13, с. 393–394]; во-вторых, определенный выбор: правовых средств, типов, способов, приемов правового воздействия, возможного решения по юридическому делу [7, с. 383–384], путей осуществления нормы права, варианта правоприменительных действий [15, с. 170], рационального варианта осуществления правовых предписаний³; в-третьих, целесообразность неотделима от условий и обстоятельств индивидуально-конкретного административного дела [2, с. 78–79; 8, с. 67–68; 13, с. 393–394]; в-четвертых, целесообразное усмотрение имеет цель, преследуемую правотворческим органом и выраженную в нормативно-правовом предписании. Приведенные характеристики целесообразного административного усмотрения позволяют признать, что целесообразность есть неотъемлемое свойство дискреции;

в) административное усмотрение реализуется в рамках публичного правоотношения – административное усмотрение как вид правоприменительного усмотрения осуществляется в процессе реализации норм материального и процессуального права в рамках исключительно публичных правоотношений. В свою очередь судебное (судейское) усмотрение может осуществляться как в рамках публичных, так и частных правоотношений;

г) административное усмотрение основывается на специфике метода правового регулирования правоотношений, присущих отрасли административного права, а именно императивном обязывающем методе правового воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления. Как отмечает О.Н. Шерстобоев «административное усмотрение допускается при любом раскладе, что подчеркивает важность этой правовой конструкции в системе публичного управления, подкрепленную многовековой традицией, формировавшейся вокруг идеи об «основной сфере» управленческой деятельности» [14, с. 17]. В данном контексте Г.В. Атаманчук признавал, что административная дискреция должна применяться исключительно в рамках закона, так как законодательство определяет основания и цели его осуществления. Иначе управление перерастает в административный произвол. В этой связи административное усмотрение должно предопределяться границами компетенции органов управления, чем больше объем компетенции, тем шире пределы административного усмотрения⁴. Все это в конечном счете лежит в плоскости инструментального подхода воплощения механизма правового регулирования компетенционным

¹ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М.: Политическая литература; 1987. С. 533.

² Философская энциклопедия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/1084494> (дата обращения: 03.09.2022).

³ Ястребов В.В. Основные черты и особенности правоприменительной деятельности в сфере государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 108.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юридическая литература; 1997. С. 298.

определении границ (пределов) административного усмотрения как объективно присущего и контролируемого явления в системе государственного управления;

д) административное усмотрение обусловлено своеобразием самой деятельности государственных служащих в процессе осуществления усмотрения. Данный признак характеризует субъективную природу административного усмотрения, осуществление которой основывается на правовом сознании и правовой культуре. Причем уровень правового сознания и правовой культуры государственного служащего органа государственного управления может существенно отличаться от уровня правовой культуры и правового сознания судьи, как специально подготовленного и отобранного лица для осуществления правосудия;

е) административное усмотрение характеризуется тенденцией постоянного расширения возможности его применения в отличие от иных видов правоприменительного усмотрения. Это обусловлено тем обстоятельством, что компетенция органов исполнительной власти и иных организаций и учреждений, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями, формируется не только законодательством, но и подзаконными нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти. Именно в рамках подзаконного правового регулирования компетенции происходят процессы перманентного расширения административного усмотрения, за которым должен осуществляться судебно-административный контроль.

Список использованной литературы:

1. Административное право: в 10 т. Т. 3: Теория административного усмотрения (монография) / Чабан Е.А. М.: Изд-во НП «Евразийская академия административных наук»; 2014.
2. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе (монография). М.: Госюриздат; 1955.
3. Барак А. Судейское усмотрение (монография). М.: Статут; 1999.
4. Бойко Д.В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол. *Общество и право*. 2009;(3(25)):16–20.
5. Головина (Гапон) Ю.П. Административное усмотрение при применении мер принуждения органами исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2022;(6):61–64. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-6-61-64.
6. Дремова И.А. Административное усмотрение в системе правового регулирования Российской Федерации. *Административное право и процесс*. 2019;(5):81–85.
7. Керимов Д.А. Философские проблемы права (монография). М.: Юридическая литература; 1972.
8. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение: монография. М.: Юридическая литература; 1978.
9. Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение как элемент государственного управления. *Административное право и процесс*. 2019;(12):43–45.
10. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм (монография). М.: Юридическая литература; 1960.
11. Оносов Ю.В. К вопросу о признаках административного усмотрения. *Российская юстиция*. 2021;(3):48–51. DOI: 10.18572/0131-6761-2021-3-48-51.
12. Тихомиров Ю.А. Компетенция, усмотрение, процедуры. В: Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере

References:

1. [Administrative Law: in 10 vols. Vol. 3: Theory of administrative discretion] / Chaban E.A. M.: Publishing House of NP "Eurasian Academy of Administrative Sciences"; 2014. (In Russ.)]
2. Aleksandrov N.G. [Legality and Legal relations in Soviet society]. Moscow: Gosyurizdat; 1955. (In Russ.)]
3. Barak A. [Judicial discretion]. Moscow: Statute; 1999. (In Russ.)]
4. Boiko D.V. [Law enforcement discretion, legality and arbitrariness]. *Obshchestvo i pravo = Society and law*. 2009;(3(25)):16–20. (In Russ.)]
5. Golovina (Gapon) Yu.P. [Administrative discretion in the application of coercive measures by executive authorities]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2022;(6):61–64. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-6-61-64. (In Russ.)]
6. Dremova I.A. [Administrative discretion in the system of legal regulation of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2019;(5):81–85. (In Russ.)]
7. Kerimov D.A. [Philosophical Problems of Law]. Moscow: Legal Literature; 1972. (In Russ.)]
8. Korenev A.P. [Norms of administrative law and their application]. M.: Legal literature; 1978. (In Russ.)]
9. Mil'shin Yu.N. [Administrative discretion as an element of public administration]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2019;(12):43–45. (In Russ.)]
10. Nedbailo P.E. [Application of Soviet legal norms]. Moscow: Legal Literature; 1960. (In Russ.)]
11. Onosov Yu.V. [To the question of the signs of administrative discretion]. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*. 2021;(3):48–51. DOI: 10.18572/0131-6761-2021-3-48-51. (In Russ.)]
12. Tikhomirov Yu.A. Competence, discretion, procedures. In: Bachilo I.L., Khamaneva N.Yu.

экономических отношений. М.: МЗ-Пресс; 2001.

13. Чхиквадзе В.М. Государство, демократия, законность (монография). М., 1967.

14. Шерстобоев О.Н. Административное усмотрение в случае отмены административного акта. *Административное право и процесс*. 2022;(1):15–21. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-1-15-21.

15. Ярковой С.В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности. *Российский юридический журнал*. 2017;(5(116)):168–177.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Чабан Евгений Александрович*

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУ ВО «РГУП»

Кулишенко Екатерина Алексеевна

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и финансового права СКФ ФГБОУ ВО «РГУП»

Administrative and legal regulation in the sphere of economic relations. Moscow: MZ-Press; 2001. (In Russ.)]

13. Chkhikvadze V.M. [The state, democracy, legality]. М., 1967. (In Russ.)]

14. Sherstoboev O.N. [Administrative discretion in case of cancellation of an administrative act]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2022;(1):15–21. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-1-15-21. (In Russ.)]

15. Yarkovoi S.V. [Legality and expediency of administrative law enforcement activities]. *Российский юридический журнал = Russian Law Journal*. 2017;(5(116)):168–177. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Evgeny A. Chaban*

Cand. of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the SKF FGBOU VO "RGUP"

Ekaterina A. Kulishenko

Cand. of Sci. (Law), teacher of the Department of Administrative and Financial Law of the SKF FGBOU VO "RGUP"