

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS631852>

# Принципы реализации дискреционных полномочий органов публичной власти: система и конституционно-правовое содержание

Е.А. Раджабова

Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия

## АННОТАЦИЯ

**Цель исследования** состоит в обосновании необходимости выстраивания современной системы принципов дискреционных полномочий органов публичной власти как необходимой основы механизма их реализации. В рамках данной работы был проведен обзор принципов осуществления дискреционных полномочий, закрепленных в международных и национальных правовых актах; выделены основные принципы (верховенства права, законности, разумной сдержанности, равенства, правовой определенности, объективности и беспристрастности, соразмерности и др.), проанализировано их конституционно-правовое содержание. Особый акцент сделан на необходимости выстраивания системы принципов в механизме реализации дискреционных полномочий. Предложена следующая классификация:

- 1) фундаментальные принципы (принципы верховенства права и законности, которые имеют основополагающее значение в формировании правового института дискреционных полномочий);
- 2) общие принципы (принципы использования дискреционного полномочия с надлежащей целью, равенства перед законом, объективности и беспристрастности, разумного времени принятия решения);
- 3) специальные принципы (принципы пропорциональности, конституционной сдержанности). Кроме того, отдельно выделен принцип пруденциальности, который на сегодня не закреплен в национальном законодательстве, но применяется в практике деятельности ряда органов.

**Вывод.** Правовое установление и практическое применение вышеназванных принципов в деятельности органов публичной власти позволит, с одной стороны, повлиять на характер и последствия взаимодействия соответствующих органов между собой, с другой — создать эффективные гарантии прав, свобод и законных интересов граждан (прав и законных интересов организаций) от злоупотреблений и произвола.

**Ключевые слова:** принципы права; дискреционные полномочия; усмотрение; органы публичной власти; правовое регулирование.

## Как цитировать

Раджабова Е.А. Принципы реализации дискреционных полномочий органов публичной власти: система и конституционно-правовое содержание // Российский журнал правовых исследований. 2024. Т. 11. № 3. С. 15–24. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS631852>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS631852>

# Principles Governing the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities: Systematic Structure and Constitutional-Legal Foundation

E.A. Radzhabova

Voronezh State University, Voronezh, Russia

## ABSTRACT

This study aims to substantiate the need to establish a modern system of principles for the implementation of the discretionary powers of public authorities as a fundamental element of their operational mechanism. This study provides an overview of the principles governing the exercise of discretionary powers, as outlined in international and national legal frameworks. Key principles such as the rule of law, legality, reasonable restraint, equality, legal certainty, objectivity, impartiality, and proportionality are identified, and their constitutional and legal interpretations are analyzed. Special attention should be given to the importance of constructing a coherent system of principles for exercising discretionary powers. The following classifications are proposed:

- 1) Fundamental principles: the rule of law and legality is of paramount importance in shaping the legal institution of discretionary powers;
- 2) General principles: proper use of discretionary powers, equality before the law, objectivity, impartiality, and reasonable timeframes;
- 3) Special principles: proportionality and constitutional restraint. In addition, the principle of prudence is highlighted as a distinct principle, despite its absence in national legislation, as it is applied in the practices of certain authorities. This study concludes that the formal legal establishment and practical application of the aforementioned principles not only share the nature and outcomes of interaction between public authorities but will also provide robust guarantees for the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and organizations, protecting them from abuse and arbitrariness

**Keywords:** principles of law; discretionary powers; discretion; public authorities; legal regulation.

## To cite this article

Radzhabova EA. Principles governing the exercise of discretionary powers by public authorities: systematic structure and constitutional-legal foundation. *Russian journal of legal studies*. 2024;11(3):15–24. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS631852>

Received: 10.05.2024

Accepted: 06.09.2024

Published: 29.09.2024

В правовом государстве организация, функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, строится на определенных принципах. Обладая большой конституционной ценностью, они выступают фундаментом для нормотворчества и правоприменения, формируют основу доверия и уверенности в государственной власти. В международном и национальном праве принципы всегда закрепляются в общих, абстрактных формулировках, а свое конкретное содержание приобретают уже в текущем законодательстве, а также в процессе правоприменения и юридического толкования. В свое время С.С. Алексеев справедливо указывал на то, что принципы представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на все субъекты, они либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего их смысла<sup>1</sup>. В качестве основополагающих «руководящих идей», не давая четкой формально-юридической фиксации возможного и должного, принципы определяют допустимые варианты и формы поведения (в том числе при реализации дискреции).

В настоящее время применение правовых принципов в ходе осуществления дискреционных полномочий [1, с. 56; 2, с. 83] является достаточно проблематичным, что обусловлено, во-первых, отсутствием их институционального оформления (закрепления); во-вторых, чрезмерно высоким уровнем нормативного обобщения и отсюда — значительной неопределенностью правового содержания. Как известно, принцип не должен выглядеть бессодержательной декларацией, но иметь достаточно внятное юридическое содержание<sup>2</sup>.

### Правовая дискреция: обзор основных принципов

Обращение к проблематике правовых принципов переводит наше внимание в плоскость источников, закрепляющих принципы осуществления дискреции органов публичной власти, которые условно можно разделить на определенные группы.

*Первая — международные правовые акты* (договоры, соглашения, правила, рекомендации, принятые международными организациями). В частности, Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, устанавливают (помимо общеправовых принципов справедливости, гуманности, равенства) требования *подотчетности, профессионализма и благоразумия* при осуществлении органами публичной власти

дискреционных полномочий (п. 6.3); Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование<sup>3</sup>, — *принцип необходимости* (п. 19) (так, при принятии решения о том, возбуждать или нет дело в отношении несовершеннолетнего, особо рассматриваются характер и уровень его развития, и делается все возможное для того, чтобы судебное преследование несовершеннолетних проводилось лишь в строго необходимых рамках).

Весьма актуальный призыв «проявлять величайшую осторожность и благоразумие» также содержится в некоторых международных соглашениях<sup>4</sup>.

Нельзя не упомянуть основополагающие документы международного права, касающиеся вопросов обеспечения законом основных прав и свобод человека и поддержания демократизации общественных отношений, через призму которых реализуются полномочия (в том числе дискреционные): Всеобщая декларация прав человека<sup>5</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>6</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>7</sup>.

На наднациональном уровне стран Совета Европы правовое регулирование дискреционных полномочий административных органов осуществляется через комплекс документов Комитета министров Совета Европы, имеющих рекомендательный характер, отправными пунктами которых является формулирование определенных принципов осуществления дискреционных полномочий как минимальных стандартов надлежащего управления. В частности, принципы, указанные в Рекомендации о реализации дискреционных полномочий органами административной

<sup>3</sup> Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября, 1990 г.). URL: <https://base.garant.ru/12123836/> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>4</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении опасной военной деятельности. (Вместе с «Процедурами установления и поддержания связи», «Процедурами урегулирования инцидентов, связанных с вхождением в пределы государственной территории» и «Согласованными заявлениями...») (заключено в г. Москве 12.06.1989). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128171/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128171/) (дата обращения: 07.05.2024); Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (Москва, 25 мая 1972 г.). URL: <https://base.garant.ru/2541165/> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>5</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120805/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>6</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5531/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/) (дата обращения: 06.05.2024).

<sup>7</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5429/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5429/) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для вузов. Москва: Норма; Норма-Инфра-М, 2000. С. 215.

<sup>2</sup> Гражданский процесс: учебник ((5-е изд., перераб. и доп.). Москва: Статут, 2014. URL: [https://www.consultant.ru/edu/student/download\\_books/book/treushnikov\\_mk\\_grazhdanskij\\_process\\_uchebnik/](https://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/treushnikov_mk_grazhdanskij_process_uchebnik/) (дата обращения: 05.05.2024).

власти, подразделяются на 1) основные принципы; 2) принципы процедуры; 3) принципы контроля<sup>8</sup>.

*Вторая* — национальное законодательство отдельных государств (например, конституционные акты, общие и специальные законы, а также ведомственные и локальные правовые акты). На национальном уровне ряда европейских государств стандарты правового регулирования дискреционных полномочий исполнительных органов власти содержатся в разрозненном виде в законах, подзаконных актах, судебных решениях (Бельгия, Франция, Великобритания). Подобная система существует и в России. В других — эффективно действуют кодифицированные акты, детально регламентирующие административные процедуры (Германия, Австрия, Дания). В единичных государствах принципы осуществления дискреционных полномочий имеют конституционное закрепление. Так, согласно конституции Ганы дискреционные полномочия должны быть осуществлены на основе *справедливости и беспристрастности*<sup>9</sup>. В странах СНГ (Узбекистан, Киргизия, Казахстан) характерным является регулирование процедурных вопросов, связанных с реализацией дискреционных полномочий, отдельными законами<sup>10</sup>.

*Третью группу* источников составляют *судебные решения* Европейского Суда по правам человека, а также постановления конституционных и верховных судов конкретных государств. Так, Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 28 от 28 июля 2022 г. установило критерии правомерности дискреционных актов, где наряду с требованиями законности и обоснованности указывается на важность оценки судом таких критериев, как поддержание доверия граждан к закону и деятельности государства, законная цель, соразмерность (пропорциональность), разумность и необходимость<sup>11</sup>.

*Четвертая группа* — источники, содержащие *доктринальные положения*, выработанные правовой наукой и не нашедшие нормативного закрепления.

В юридической литературе можно встретить различные подходы к определению принципов, которых следует

придерживаться органам публичной власти при осуществлении ими дискреционных полномочий. Ряд авторов отмечают, что дискреция должна осуществляться в соответствии с конституционными (общими) принципами и общепризнанными принципами международного права<sup>12</sup>. Другие обращают внимание на необходимость соблюдения конкретных принципов: законности; социальной справедливости, целесообразности и обоснованности; принципов равенства перед законом, правовой определенности, разумной сдержанности и др.

Большинство ученых признают (применительно к деятельности органов исполнительной власти), что субъекты властных полномочий должны придерживаться принципов административного права, так называемых принципов административных процедур.

Для цели данной работы считаем необходимым определить систему принципов в механизме реализации дискреционных полномочий, установив их конституционно-правовое содержание.

### **Анализ конституционно-правового содержания системы принципов в механизме реализации дискреционных полномочий**

Основополагающим принципом реализации полномочий органов публичной власти, применяемым в современных правовых системах большинства стран, выступает принцип верховенства права. Особо значимый вклад в его разработку внесли труды английского юриста-государствоведа А.В. Дайси. Автор раскрыл содержание принципа через три составляющие<sup>13</sup>. Во-первых, верховенство права исключает всякий произвол, прерогативу или даже широкую дискреционную власть (*запрет злоупотреблением полномочиями*): а) управление людьми осуществляется посредством закона, который должен быть определенным и ориентированным на будущее; б) никто не может быть наказан «по прихоти» должностного лица или судьи, наказание возможно только за нарушение закона (*законность и определенность*).

Во-вторых, верховенство права — это подчиненность всех перед правом государства в равной степени: никто не может стоять над правом, и любой человек (независимо от должностного положения — «Как бы высоко ты ни поднялся, Закон выше тебя») подчиняется законам государства и подлежит юрисдикции судов (*равенство*). В-третьих, верховенство права выражается в том, что принципы конституции и права граждан проистекают

<sup>8</sup> Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities [Рекомендация № R(80)2 Комитета министров об использовании дискреционных полномочий административными органами], Council of Europe, 11 March 1980, appendix, section I. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=COE> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>9</sup> Конституция Республики Гана (принята 8 мая 1992 г.). URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/9414> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>10</sup> Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дисс. ... док. юрид. наук. Нижний Новгород, 2021. 655 с. URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/advert/100054053> (дата обращения: 05.05.2024).

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_420838/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420838/) (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>12</sup> Шарнина Л.А. Усмотрение в конституционном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. 353 с. URL: <https://istina.msu.ru/dissertations/230929374/>. (дата обращения: 05.05.2024).

<sup>13</sup> Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / под ред. П.Г. Виноградова. Санкт-Петербург: изд. Л.Ф. Пантелеева, 1891. С. 137–154. URL: [https://rusneb.ru/catalog/000199\\_000009\\_003659742/](https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003659742/) (дата обращения: 07.05.2024).

не из формально принятого конституционного текста, а из судебных решений. Последнее позволяет не просто провозгласить права человека, а надлежащим образом обеспечить их защиту (*гарантированность прав и свобод*).

По справедливому замечанию В.Д. Зорькина, данный принцип «положен в основу Конституции РФ, а его реализация принадлежит к числу коренных национальных интересов» российского государства [3, с. 30]. В аспекте конституционной формализации соответствующего принципа отметим следующее: принцип верховенства права (закона) закрепляется в Конституции РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4, ст. 18, ст. 19) и в нормативных правовых актах, устанавливающих правовой статус органов государственной власти, гарантируется законодательными, но также судебными органами, в том числе путем признания Конституционным Судом РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ.

Рассмотрим действие принципа верховенства права в деятельности органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

**Первое.** Реализацию принципа верховенства права в деятельности законодательного органа можно рассмотреть в двух аспектах: 1) недопустимость своевольного использования парламентом своих законодательных полномочий; 2) надлежащее обеспечение компетенционной самостоятельности и законности деятельности других органов, входящих в единую систему публичной власти.

Что касается первого аспекта, то он сводится к достаточно глубокой теоретической дискуссии относительно доктрины парламентского суверенитета. Суть которой состоит в том, что парламент может принимать любые акты, определять право страны «безоговорочно и неограниченно». Конечно, в современном обществе концепция парламентского суверенитета утратила свое значение: в правовом государстве законодатель не может претендовать на бесконтрольное законотворчество, компетенция которого находится в пределах права. Это обусловлено тем, что глава 5 Конституции РФ, провозгласив самостоятельность законодательной власти, достаточно четко определила ее компетенцию и границы законодательной активности парламента (так, статья 55 Конституции РФ запрещает принятие законов, отменяющих или умалывающих права и свободы человека и гражданина). Кроме того, в решениях Конституционного Суда РФ неоднократно указывалось на ограничение свободы усмотрения законодателя рядом требований: справедливости, равенства и соразмерности.

Таким образом, принцип верховенства права создает основу для правопорядка, в пределах которого должен содержаться и определяться законодательный суверенитет.

Что касается второго аспекта, то на парламент как на законодательный орган возложена обязанность определения и установления компетенции

и полномочий других органов публичной власти, то есть принятие соответствующих законов. По смыслу ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать на основании и в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией РФ и законами<sup>14</sup>. Для реализации этого положения необходима соответствующая нормативная регламентация, которая дает возможность органам публичной власти осуществлять свои полномочия и компетенции, в связи с чем особое значение имеет принцип правовой определенности.

Одним из существенных императивов верховенства права и правового государства является *принцип правовой определенности*, который формулирует основные требования к закону: а) четкое и однозначное понимание правовых норм; б) отсутствие противоречий между ними; в) недопустимость законодательных пробелов. По смыслу последовательно высказываемых Конституционным Судом РФ позиций неясность и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод<sup>15</sup>. Поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ. Однако, как показывает судебная практика, неконституционность регулирования часто порождается именно неопределенностью содержания правовой нормы.

Принцип правовой определенности в своем широком понимании проявляет себя не только в плоскости нормативно-правового регулирования, но и в правоприменении, предполагая прежде всего стабильность административных и судебных решений и устойчивость правоприменительной практики в целом<sup>16</sup>. Обеспечение единства правоприменительной практики напрямую связано с соблюдением *принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства* при изменении законодателем ранее установленных правил, оказывающем неблагоприятное воздействие на правовое

<sup>14</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2024).

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2018 № 14-П. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_294620/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294620/). (дата обращения: 08.05.2024).

<sup>16</sup> Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_399426/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399426/) (дата обращения: 08.05.2024).

положение лиц, которых оно затрагивает. Доверие к суду, что неоднократно отмечалось в решениях Конституционного Суда РФ, во многом зависит от квалифицированного подхода к рассмотрению и разрешению споров, позволяющего вынести законное, обоснованное и справедливое решение и исключающего неоднозначное правоприменение<sup>17</sup>. Судебная практика по одинаковым категориям дел не должна быть противоречивой и характеризоваться различным пониманием отдельных норм законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

Принцип правовой определенности выступает источником для формирования *принципа конституционной сдержанности*. Последний не находит отражения в законодательной материи, однако индуктивно выведен органом конституционного нормоконтроля из конституционно-правового текста. Его применение в деятельности любого органа публичной власти (или должностного лица) способно позитивно повлиять на характер и последствия взаимодействия соответствующих органов между собой. Как следствие, разумная сдержанность, являясь принципом, имеющим общее конституционно-правовое значение и обладающим высшей степенью нормативной обобщенности, в силу своей универсальности оказывает сдерживающий эффект в отношении дискреционных прав органов и должностных лиц с целью обеспечения в системе разделения власти модели самоограничения различными ветвями своих легальных и легитимных возможностей [4, с. 61].

Необходимым для применения дискреционных полномочий органов законодательной власти, по нашему мнению, является такой элемент принципа верховенства права, как *пропорциональность* (соразмерность), направленный на обеспечение в правовом регулировании «справедливого баланса» между интересами общества (государства) и интересами отдельного человека. Раскрывая нормативное содержание принципа соразмерности, Конституционный Суд РФ указал, что ограничения конституционных прав должны соответствовать конституционно признаваемым целям таких ограничений. В тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, законодатель не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания. При допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая конституционно защищаемые ценности и интересы, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

Таким образом, возвращаясь к пределам дискреции законодателя, отметим, что, во-первых, полномочия парламента принимать законы ограничены принципом

верховенства права, соответственно, законодательные полномочия не могут рассматриваться как исключительно дискреционные и абсолютно безграничные; во-вторых, вся законодательная деятельность отчасти нивелируется отдельными требованиями принципа — к содержанию, форме и процедуре принятия нормативных правовых актов.

**Второе.** Вопрос дискреции органов исполнительной власти является наиболее сложным, поскольку, кроме надлежащей нормативно-правовой основы их деятельности (что само по себе является проблематичным), необходимы также высокий уровень правовой культуры и целый ряд других инструментов (условий) обеспечения правового поведения соответствующих органов. При этом отношения между исполнительными органами государственной власти и их должностными лицами, с одной стороны, гражданами и организациями, с другой стороны, предъявляют более строгие требования к осуществлению дискреционных полномочий, поскольку в рамках этих отношений административное усмотрение способно создать благоприятную почву для различного рода злоупотреблений, нарушений прав и свобод граждан. Наилучшим подходом к снижению вероятности злоупотреблений является формирование культуры «верховенства закона» в органах исполнительной власти.

Ключевым здесь является *принцип законности*, в соответствии с которым органы исполнительной власти должны прежде всего действовать на основе и в соответствии с законом. Так как законы не являются всеобъемлющими по своему содержанию, определенный объем усмотрения остается за административными органами, тем не менее закон должен с достаточной четкостью определять границы дискреции, предоставленной компетентным органам, и порядок (способ) ее осуществления. Деятельность органов исполнительной власти должна подчиняться закону и осуществляться в четко определенных рамках, поскольку если усмотрение, делегированное исполнительной власти, воплощалось бы в неограниченных полномочиях, то это противоречило бы принципу верховенства права. Следовательно, дискреционные полномочия должны быть установлены законом или непосредственно вытекать из его положений для реализации органом исполнительной власти (должностным лицом) своих полномочий. Их применение обязывает орган соблюдать установленную законом процедуру и форму принятия решения или совершения действия. При этом интерпретация правовой нормы при реализации дискреционных полномочий должна учитывать требования принципа законности, который в контексте нашего исследования предполагает следующее: дискреционное право (как свобода выбора) не должно выходить за рамки правовых норм и принципов права; дискреционные обязанности обязывают действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения исполнения закона.

<sup>17</sup> Там же.

По нашему мнению, значимым для реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) также выступает принцип пропорциональности, который требует воздерживаться от реализации дискреционных полномочий в случаях, когда это может нанести лицу вред, несоизмеримый с поставленной целью. Принцип является важным средством установления границ дискреционных полномочий органов исполнительной власти в правоприменительной и правотворческой деятельности, поскольку направлен на определение необходимости вмешательства и степени такого вмешательства, а следовательно, против неконтролируемого произвола [5, с. 18]. С этой целью обозначенный принцип обеспечивает гибкость применения правовых средств в публичной сфере, устанавливает границы властного вмешательства, не допускает волюнтаризма в действиях органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Сегодня в практике ряда государств определены критерии для оценки решений (действий или бездействия) исполнительных органов, которые попутно выступают принципами административных процедур. Среди последних выделяют следующие: соответствие законной цели, соразмерность, равенство, беспристрастность и объективность, обоснованность, запрет сверхформализма, своевременность, охват большим меньшего и др. [6, с. 5].

По нашему мнению, не все из перечисленных принципов можно считать исключительно принципами осуществления дискреционных полномочий.

Так, принцип *цели дискреционного полномочия* раскрывается в понимании только той цели, которой должен придерживаться административный орган, наделенный дискрецией. Цель дискреционного полномочия обычно прямо вытекает из функций того или иного органа исполнительной власти или прямо обусловлена диспозицией статьи нормативного правового акта, которой это полномочие предоставлено, то есть это юридически значимая цель. Таким образом, цель любого властного полномочия органа исполнительной власти (должностного лица) должна быть надлежащей, то есть четко определенной и изложенной в норме закона или вытекающей из его содержания. Оптимальность применения этого принципа зависит от четкости изложения в нормативном акте поставленной цели и характера учтенных критериев в ходе осуществления дискреционного полномочия. Более того, в любом случае для правильного понимания принципа цели дискреционных полномочий важно различать цель закона от цели подзаконных актов и не допускать безосновательного расширения цели дискреционных полномочий за счет последних.

Что касается принципа *объективности и беспристрастности*, то он тоже касается не только осуществления дискреционных полномочий. Отечественное законодательство и судебная практика оперируют терминами «объективность» и «беспристрастность», не определяя их

правовое содержание. В философском смысле категория «объективность» рассматривается как один из фундаментальных принципов, на которых основывается теория познания. Согласно этому принципу все вещи, явления познаются как части объективной реальности, независимой от человека и его сознания. Наиболее близким по сущности определяется требование действовать с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения (совершения действия), то есть обоснованно. Обоснованность как один из фундаментальных принципов административной процедуры определяется также в статьях Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и в упомянутом выше Пленуме Верховного Суда РФ № 21. *Обоснованность* лежит в их основе, является отражением одной из сторон общего принципа объективности и касается всех властных полномочий административных органов.

*Беспристрастность* является также общеправовым принципом, который раскрывается через аспект отсутствия у должностных лиц органа исполнительной власти личной заинтересованности, в том числе в процессе применения административного усмотрения. Так, в ходе реализации полномочий соответствующий орган власти не имеет права допускать предвзятого отношения к лицу в своих решениях и действиях.

*Принцип равенства перед законом* также носит общий характер и означает, что каждое лицо имеет и может пользоваться на равных основаниях с другими всем объемом конституционных прав и свобод без дискриминации со стороны государства или других лиц по любым мотивам. Административный орган, осуществляя дискреционные полномочия, придерживается принципа равенства перед законом путем предотвращения несправедливой дискриминации, что, по нашему мнению, касается и всех властных полномочий.

*Принцип разумного времени* с точки зрения реализации дискреционных полномочий характеризуется оценочным, субъективным фактором, что делает невозможным определение конкретных сроков. По нашему мнению, необоснованная медлительность реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) и их результаты могут негативно влиять на права лиц, однако, на сегодня законодательство не предусматривает права физических или юридических лиц оспаривать чрезмерную продолжительность сроков принятия правовых актов или совершения других юридически значимых действий в ходе реализации дискреционных полномочий и не гарантирует права на возмещение вреда, причиненного вследствие необоснованного затягивания в таком процессе.

Таким образом, принципы административных процедур являются средством установления границ дискреционных полномочий органов исполнительной власти в правотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку направлены на определение

необходимости вмешательства и степени такого вмешательства, а следовательно, против неконтролируемого произвола, однако они имеют общий характер, что делает затруднительными их применение во всех случаях реализации полномочий.

**Третье.** Что касается судебной дискреции, то этот вопрос является также непростым. Это обусловлено тем, что сама концепция верховенства права определяет суд как самый действенный инструмент реализации данного принципа, ведь только суд может выйти за рамки формального права и определить целесообразное и надлежащее регулирование в каждой конкретной ситуации. Как видим, это требует предоставления органу правосудия возможности усмотрения на момент принятия решений, то есть дискреционных полномочий. Здесь речь идет об особом виде усмотрения, который совершенно неуместно сравнивать с законодательным и административным усмотрением.

Необходимость судебного усмотрения обусловлена как деятельностью исполнительной, так и законодательной власти. Дело в том, что исполнительная власть, осуществляя полномочия, в любом случае должна быть объектом судебного контроля. Если принятое в рамках закона решение органа исполнительной власти породило правовую проблему, то это может решаться судом на основе того же закона. Решение проблемы потребует от суда выхода за рамки (как минимум) конкретного закона или же за пределы нормативного регулирования. И это логично. Таким образом, лишение суда права усмотрения сделает невозможным решение дела по существу. Полное подчинение букве закона приведет к формализации права. Здесь более логичной и оправданной представляется позиция, согласно которой на основании дискреционных полномочий судья может отступить от сугубо нормативно-правового регулирования и решить дело на основе принципов права.

Что касается последствий деятельности парламента, то здесь также необходимым является предоставление суду определенных пределов усмотрения. Право — явление динамичное, которое нуждается в постоянном обновлении законодательства или в судебном толковании. Именно поэтому суд должен наделяться определенными возможностями усмотрения.

С другой стороны, следует иметь в виду, что неограниченное судебское усмотрение может грозить превращением верховенства права в верховенство судей. В связи с чем необходимы правовые рамки, которые сделали бы невозможным злоупотребление судебским усмотрением. Единственным эффективным ограничением является и должен быть принцип верховенства права, который с целой системой требований может обеспечить правомерность судебных решений.

Сегодня невозможно представить органы государственной власти как с абсолютными полномочиями, так и полностью лишенными определенного усмотрения.

Именно поэтому главной задачей права является выработка четких границ применения дискреционных полномочий. Самым эффективным инструментом на этом пути является принцип верховенства права и его императивы, которые требуют достаточно глубокого правового сознания и надлежащего применения.

Наиболее актуальным, по-нашему мнению, и необходимым для применения дискреционных полномочий органов публичной власти является принцип пруденциальности (от лат. *Prudentia* — благоразумие), который, являясь философской категорией, удивительным образом проник в международное право, однако пока не имеет отражения ни в отечественном законодательстве, ни в судебной практике. Категория «благоразумие» или «прямое правило всякого действия», именуемое также «практической мудростью», определяется как способность управлять собой и дисциплинировать себя с помощью разума. Оно нейтрализует субъективность в деятельности законодателя и правоприменителя и приобретает непосредственно регулирующее значение при возникновении необходимости определения правомерности или неправомерности применения усмотрения в ходе реализации дискреционных полномочий.

Субъект, наделенный дискрецией, должен осознавать тот факт, что у него есть право и обязанность осуществлять усмотрение, понимать значение такого усмотрения в контексте различных факторов, которые нужно учитывать в ходе реализации полномочий.

Подытоживая изложенное, следует отметить, что принципы осуществления дискреционных полномочий органов публичной власти (их должностных лиц) можно классифицировать на следующие виды (группы):

1) фундаментальные принципы: верховенство права и законности, — имеющие основополагающее значение в формировании правового института дискреционных полномочий;

2) общие принципы: использование дискреционного полномочия с надлежащей целью, равенство перед законом, объективность и беспристрастность, разумное время;

3) специальные принципы: пропорциональность, конституционная сдержанность, а также принцип пруденциальности, который на сегодня не закреплен в национальном законодательстве, но нуждается в анализе его исторического развития и современного содержания, чему должны быть посвящены отдельные правовые исследования.

## ВЫВОД

В завершении хотелось бы отметить следующее. Сегодня при исследовании вопроса дискреционных полномочий современной конституционно-правовой идеей является конституционализация механизма их реализации [7, с. 224]. Последнее, как процесс подчинения деятельности соответствующих органов принципам

и ценностям конституции, представляет собой научную проблематику, актуальную как для конституционного права, так и (учитывая межотраслевое влияние конституционно-правовых норм) для целого ряда других отраслей публичного права. Однако, определяя принципы осуществления дискреционных полномочий и подчеркивая их значение, важно обратить внимание не столько на юридическую конкретизацию таких принципов, сколько

(и прежде всего) на развитие механизма их реализации непосредственно в деятельности органов публичной власти, без чего, по справедливому замечанию, «свойство конституционности, которым наделены отдельные принципы... во многом остается декларативным» [8, с. 85].

Высказанные суждения не претендуют на бесспорность, а лишь предлагают дополнительный вектор исследования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хорунжий С.Н. Дискреционные полномочия федерального законодателя в сфере электоральных отношений: конституционно-правовой аспект // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 3(21). С. 52–65. EDN: ZSOOPH
2. Раджабова Е.А. Границы дискреционных полномочий органов публичной власти (статья, занявшая второе место на IV Всероссийском конкурсе студенческих работ по административному праву и процессу) // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 81–84. EDN: VPXAXB doi: 10.18572/2071-1166-2020-9-81-84
3. Зорькин В.Д. Верховенство права и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2005. № 12(108). С. 30–36. EDN: OPCVBL
4. Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности в конституционном правосудии: самоограничение или самоустранение? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 54–61. EDN: KXHZBJ
5. Хорунжий С.Н. Пропорциональность как самостоятельный Конституционный принцип // Конституционализм и государственное устройство. 2022. № 2(26). С. 9–24. EDN: BYSKWJ
6. Соловей Ю.П. Принципы осуществления публичной администрации дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15. EDN: UTPNPWY
7. Раджабова Е.А. Конституционные основы дискреционных полномочий органов публичной власти // Наукосфера. 2021. № 11–2. С. 223–226. EDN: TYRZOX
8. Яков В.В., Абущенко Д.Б., Брановицкий К.Л., и др. Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства. Москва: Статут, 2021. 460 с. EDN: KXHDME

## REFERENCES

1. Khorunzhiy SN. Discretionary powers of the federal legislator in the field of electoral relations: constitutional and legal aspect. *Citizen. Elections. Authority*. 2021;(3):52–65. EDN: KXHDME
2. Radjabova EA. Limits of discretionary powers of public authorities (the runner-up article at the iv all-russian competition between students' papers on administrative law and procedure). *Administrative law and procedure*. 2020;(9):81–84. EDN: VPXAXB doi: 10.18572/2071-1166-2020-9-81-84
3. Zorkin VD. The rule of law and constitutional justice. *Journal of Russian Law*. 2005;(12):30–36. EDN: OPCVBL
4. Javakyan GZ. The principle of reasonable restraint in constitutional justice: self-restraint or self-exclusion? *Constitutional and Municipal Law*. 2018;(6):54–61.
5. Khorunzhiy SN. Proportionality as an independent Constitutional principle. *Constitutionalism and Political Science*. 2022;(2):9–24. EDN: BYSKWJ
6. Solovey YuP. Principles of exercising discretionary powers by public administration. *Administrative law and procedure*. 2018;(7): 5–15. EDN: UTPNPWY
7. Radjabova EA. Principles of exercising of discretionary authorities by a public administration. *Naukosfera*. 2021;(11-2): 223–226. EDN: TYRZOX
8. Yarkov VV, Abuschenko DB, Branovitsky KL, et al. *Actual problems of civil and administrative proceedings*. Moscow: Statut; 2021. 460 p. (In Russ.) EDN: KXHDME

## ОБ АВТОРЕ

**Елена Анатольевна Раджабова**, соискатель ученой степени кандидата наук; ORCID: 0009-0006-0465-5540;  
e-mail: rajabovae@yandex.ru

## AUTHOR INFO

**Elena A. Radzhabova**, candidate of science degree candidate;  
ORCID: 0009-0006-0465-5540;  
e-mail: rajabovae@yandex.ru