

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.6
ББК 67.401.011

DOI 10.22394/1682-2358-2024-6-37-43

Yu.V. Soboleva, Doctor of Sciences (Law), Docent, Head of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

EXPEDIENCY OR DISCRETIONARY MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE BRANCH

The article examines the principle of expediency or discretionary management in the activities of the executive branch of government. It should be applied in practice in cases where a decision is made on an issue that does not require normative regulation. The author concludes on the definition of the concept of the principle of expediency or discretionary management in the activities of the executive branch, the need to consolidate it in legislation.

Key words and word-combinations: executive branch, principle of expediency or discretionary management, administrative discretion.

Ю.В. Соболева, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: j.soboleva@mail.ru)

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ, ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ ПО УСМОТРЕНИЮ, В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Принцип целесообразности, или управления по усмотрению, в деятельности исполнительной ветви власти должен применяться в тех случаях, когда решение принимается по вопросу, не требующему нормативного урегулирования. Уточняется определение данного понятия в контексте деятельности исполнительной власти; делается вывод о необходимости его закрепления в законодательстве.

Ключевые слова и словосочетания: исполнительная власть, принцип целесообразности, или управления по усмотрению, административное усмотрение.

Вопросы правового регулирования исполнительной власти Конституцией РФ, федеральным законодательством, подзаконными нормативными актами остаются актуальными и исследуемыми в правовой науке. От эффективности исполнительной власти в государстве, норм, регулирующих ее деятельность, зависит во многом качество жизни граждан, должное функционирование их объединений. Президентом РФ в качестве национальных интересов на современном этапе развития Российской Федерации обозначено следующее: сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан и другое [1, п. 25].

Юридический механизм создается для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий [2, с. 280]. Безусловно, исполнительная власть должна строго действовать в соответствии с законодательством и подзаконными нормативными актами. Но не все общественные отношения с участием исполнительной власти урегулированы. Существуют причины, вызывающие проблемы правового регулирования деятельности исполнительной власти. Во-первых, это пробел в правовом регулировании, требующий собственно принятия соответствующей нормы — изменения или дополнения в нормативный акт. Во-вторых, отсутствие необходимости регулирования, то есть его не может и не должно быть. Именно этот аспект неурегулированности деятельности исполнительной власти нормативно требует своего изучения.

Значительное внимание данной проблематике в деятельности исполнительной власти уделял В.М. Манохин, обращая внимание на то, что исполнительная власть, являясь самой многочисленной по количеству органов и контингенту личного состава, имеет три основы. В качестве первой и второй основ выделялись казна и вооруженные силы, а третьей — возможность и право решать вопросы по усмотрению, то есть на основе принципа целесообразности [3, с. 47—48]. Следовательно, наличие усмотрения, или целесообразности, в деятельности органов исполнительной власти не просто констатировалось, а возводилось в ранг принципа, основы функционирования данной ветви власти. Вопросы управления по усмотрению трактовались позитивно, а не в аспекте коррупциогенности. В.М. Манохин считал, что администрация, являясь организующей силой в государстве, создает

условия для жизнедеятельности других видов государственной власти (представительной, судебной и иных). К этим условиям он относил также территорию, сооружения, транспорт, связь, охрану, виды безопасности, то есть все, что находится в ведении исполнительной власти. Но решение этих вопросов не относится непосредственно к управленческой деятельности органов исполнительной власти, поэтому не требует правового регулирования, и их исполнение допустимо и без этой процедуры. При расширении государственного вмешательства в регулирование социальных отношений компетенция органов исполнительной власти стала всеобъемлющей, относящейся и к экономике, и социальной сфере, и безопасности, и обороне. При этом исполнительной власти присущи непрерывность, оперативность исполнения своих полномочий, поэтому придать этой сфере отношений правовую форму практически невозможно, и, таким образом, часть отношений реализуется дискреционным способом [4, с. 12]. Руководствуясь выводами В.М. Манохина, можно заключить, что органам исполнительной власти допустимо действовать на основании принципа усмотрения, или целесообразности, в тех случаях, когда соответствующие нормы отсутствуют и их не должно быть. Если же отношение регулируется законом или подзаконным актом, то нормы должны быть исполнены. Следовательно, принцип законности и принцип целесообразности, или управления по усмотрению, действуют в отношении органов исполнительной власти в совокупности, и последний отражает специфику деятельности данной ветви власти [4, с. 12].

Рассматриваемые вопросы часто возникают в деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления (например, при принятии решений о застройке многоквартирными домами соответствующих территорий и выделении места для объектов инфраструктуры при этом; определении места нахождения пешеходного перехода; выделении территории для расположения участков для многодетных семей и т.д.). Подобные вопросы решаются по усмотрению, но должны основываться на целесообразности, то есть выборе наиболее эффективного и правильного решения администрацией. Такие решения прежде всего должны соответствовать национальным интересам, провозглашенным Президентом РФ, быть нацеленными на повышение качества жизни граждан. Обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации стратегических национальных приоритетов,

включая сбережение народа России и развитие человеческого потенциала [1, п. 26].

Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации — это важнейшие направления обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации [1, п. 56]. Однако вследствие принятия органами исполнительной власти непродуманных решений часто происходит обратная ситуация: качество жизни граждан ухудшается, а принятые решения противоречат стратегическим национальным приоритетам Российской Федерации, установленным Указом Президента РФ.

Например, 28 декабря 2023 г. на встрече с жителями Кировского района г. Саратова, посвященной реализации региональных проектов, Председатель Государственной Думы РФ В.В. Володин отметил, что в одном из микрорайонов г. Саратова («Солнечный-2») не хватает порядка трех тысяч ученических мест, так как строительство школы запланировано только на 550 мест. В новом микрорайоне г. Саратова «Зеленая Горка» нет соответствующей социальной инфраструктуры; переполнены детские сады и школа. Спикер Государственной Думы РФ отметил: «Разрешения на строительство новых домов давали, а социальной инфраструктуры снова нет» [5]. Таким образом, органы исполнительной власти при принятии решений по своему усмотрению поступили нецелесообразно. Они не выбрали тот вариант решения, который отвечает интересам жителей, направленный на повышение качества их жизни.

Для того чтобы таких ситуаций не происходило, предлагается закрепить данный принцип нормативно. Тогда граждане смогут обращаться в суд не только, когда решения приняты незаконно, но и когда решение органом исполнительной власти принимается нецелесообразно, то есть оно является законным, но нецелесообразным.

Конечно, при осуществлении исполнительной властью принципа целесообразности, или управления по усмотрению, в соответствующем законодательном акте есть опасность увеличения нагрузки на органы судебной власти, которые и без того перегружены. Но, с другой стороны, это еще один довод в пользу создания административных судов в Российской Федерации, когда у граждан появляется основание защищать свои права должным образом. А.А. Никитин отмечает, что такое положение вещей обусловлено спецификой судебной ветви власти, смысл которой в упрощенном виде можно свести к контролю как за деятельностью других ветвей власти и государственных органов, не входящих в них, так и за нормальным развитием общественных отношений в целом [6, с. 319].

Реализация судами контроля в отношении органов исполнительной власти осуществляется в производстве по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления в соответствии с гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [7].

При этом целесообразность, или управление по усмотрению, осуществляемое исполнительной властью, следует отличать от административного усмотрения — усмотрения в рамках нормативного предписания. Но проблема административного усмотрения заключается еще и в том, что нормативное предписание может быть неопределенным. В этом случае необходимо принятие соответствующих изменений в законодательный или подзаконный нормативный акт.

Важным признаком административного усмотрения является свобода выбора варианта решения, которая предоставляется должностным лицам при реализации своих полномочий в условиях сложившейся ситуации, но при этом такие варианты обязательно закрепляются в законодательстве [8, с. 44].

Норма, характеризующаяся необоснованно широким усмотрением, содержащая коррупциогенный фактор, должна быть подвергнута изменению соответствующим органом государственной власти или отмене. Так, О.И. Бекетов и О.А. Кожевников справедливо отмечают, что исходя из смысла правовых позиций Конституционного Суда РФ, применительно к нормотворческой деятельности недопустимы неоднозначность, неясность и противоречивость регулирования, поскольку они препятствуют надлежащему уяснению его содержания, открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, что ослабляет гарантии конституционных прав и свобод граждан. Следовательно, усмотрение здесь рассматривается в значении коррупциогенного фактора [9, с. 682].

По мнению Ю.Н. Старилова, административное усмотрение в публичном управлении проявляется в тех случаях, когда управленческие действия осуществляются при так называемых неопределенных правовых условиях [2, с. 298]. Представляется, что для разрешения такой ситуации должен быть принят соответствующий нормативный акт, способствующий устранению условий, именуемых неопределенными. Ученые призывают разобраться «в зримой и умозраительной детализации административного усмотрения» [10, с. 23].

Таким образом, у феномена административного усмотрения нет ничего общего с принципом целесообразности, или управления по усмот-

рению, при осуществлении исполнительной власти, о необходимости изучения которого писал В.М. Манохин.

Несомненно, назревшей является проблема отсутствия Федерального закона «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации» [11], где в качестве одного из принципов деятельности исполнительной власти следует обозначить и принцип целесообразности, или управления по усмотрению, уточнив его определение.

Исходя из изложенного, предлагается следующее определение данного принципа: «Принцип целесообразности, или управления по усмотрению, — это принцип в деятельности органов исполнительной власти, которым они призваны руководствоваться при принятии решения по вопросу, не требующему нормативного урегулирования, поступив при этом наиболее эффективным способом, направленным на реализацию стратегических национальных приоритетов».

Таким образом, принцип целесообразности, или управления по усмотрению, характеризуется следующими признаками:

— он относится только к деятельности исполнительной власти и отражает ее специфику, особенность, по сравнению с другими ветвями власти, которая заключается в том, что органы законодательной и судебной власти призваны действовать только на основе принципа законности, усмотрение на них распространяться в рассматриваемом значении не может;

— применяется органами исполнительной власти в ситуации, не требующей нормативного урегулирования, в случае же ее урегулирования законами либо подзаконными актами исполнительная власть действует в соответствии с нормативным актом, то есть принцип законности приоритетен перед принципом целесообразности, или управления по усмотрению, и они действуют в отношении исполнительных органов в совокупности;

— заключается в выборе наиболее эффективного способа решения вопроса, возникающего при осуществлении исполнительной власти;

— решение органа исполнительной власти, принятое в соответствии с принципом целесообразности, или управления по усмотрению, должно быть направлено на реализацию стратегических национальных приоритетов, утвержденных Президентом РФ.

Библиографический список

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
2. *Старилов Ю.Н.* К 100-летию Василия Михайловича Манохина – выдающегося ученого-административиста России, создателя ведущей научной правовой школы, участника Великой Отечественной войны // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2023. № 3 (54).
3. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. 2 изд., стер. Саратов; М., 2011.
4. *Манохин В.М.* Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26).
5. Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/19648469>
6. *Никитин А.А.* Феномен усмотрения в праве. Саратов, 2021.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2024 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2024. № 15. Ст. 1967.
8. *Мильшин Ю.Н.* Административное усмотрение как элемент государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12.
9. *Бекетов О.И., Кожевников О.А.* Административный (управленческий) процесс: противоречия и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). СПб., 2024.
10. *Соловей Ю.П., Серков П.П.* Административное усмотрение: вопросы и ответы (ч. 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1.
11. *Старилов Ю.Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2019. № 4.