

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Аспирантка 4 года обучения
направленности Административное право;
административный процесс
направления подготовки 40.06.01 «Юриспруденция»
Батчаева Диана Николаевна

Научный руководитель к.ю.н.,
профессор, профессор кафедры таможенного,
административного и финансового права _____ Ю.Н. Мильшин

подпись, дата

Зав. кафедрой таможенного,
административного и финансового права,
к.ю.н. _____

С.А. Овсянников

подпись, дата

Саратов 2018

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

В стремительной правотворческой деятельности и в многообразном правоприменительном процессе граждане чаще всего соприкасаются с актами и действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами. Далеко не всегда удается обнаружить их внутренний импульс, каковым является административное усмотрение. Именно оно подчас в решающей степени определяет содержание законов и актов управления, позицию и действия государственных органов, отношение государственных служащих к людям и к нуждам предприятий и организаций.

В советской науке административного права почти не использовалось понятие административного усмотрения. Речь шла преимущественно о подзаконной деятельности органов управления и должностных лиц и укреплении законности. Это означало их жесткую связанность нормами законов и вышестоящих органов. Собственные нормы – обязывающие, запретительные, управомочивающие – лишь иллюстрировали природу административно-правовых отношений, возникавших в процессе деятельности государства либо исполнительных органов.

Подходы к данной проблеме не меняются и в современный период, поскольку ее решение находят в характеристике административно-правовых методов как средств реализации функций субъектов права. Их применение означает установление правил поведения, утверждение конкретных заданий, предписания совершить определенные действия, назначение, удовлетворение законных притязаний, регистрационные действия, поощрения, контроль и надзор, разрешение споров, применение принудительных мер. Понятие и явление административного усмотрения «теряются» среди характеристик форм и методов управления, актов административного принуждения, ответственности и др.

Проблема обеспечения законности тесным образом связана с проблемой реализации административного усмотрения в деятельности органов исполнительной власти. Усмотрение является неотъемлемым свойством правоприменения. Материя права так разнообразна и всеобъемлюща, что не позволяет охватить ее узкими рамками нормативных актов. Поэтому правоприменителю дается возможность в определенных случаях действовать по собственному усмотрению в строго очерченных законодательством рамках.

Именно административное усмотрение необходимо для эффективной и оперативной деятельности органов исполнительной власти. Но для того, чтобы право административного усмотрения не давало возможности нарушать требования к режиму законности, необходимо четко определять его границы, осуществлять непрерывный контроль за его реализацией.

Государство, осуществляя разрешительные полномочия в различных сферах деятельности, не может не использовать административное усмотрение ввиду необходимости оперативного принятия управленческих решений.

Степень научной разработанности темы исследования

В научной литературе проблема административного усмотрения является темой, в рассмотрении которой трудно поставить точку. Общетеоретическую основу исследования составляют труды таких ученых как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, А.И. Елистратов, А.П. Коренев, А.А. Малиновский, В.М. Манохин, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Стариков, А.П. Шергин и др.

Различным аспектам проблемы присутствия усмотрения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти уделялось внимание в работах Р.Ф. Васильева, В.В. Денисенко, М.Б. Добробаба, Ю.Н. Мильшина, В.Д. Симухина, М.Е. Труфанова, М.К. Маликова, О.В. Хусаиновой и др.

Отдельно особенности и способы применения усмотрения в судебной правоприменительной деятельности (судебное усмотрение) нашли свое отражение в трудах К.И. Комиссарова, О.А. Папковой, Н.С. Погореловой, П.М. Сергейко, Н.В. Хахалевой.

Проблема правового регулирования усмотрения в деятельности правоохранительных органов исследовались А.М. Артемьевым, В.Б. Гончаровым, В.В. Кожевниковым, П.Г. Марфициным, Н.В. Румянцевым.

Значительный вклад в разработку предложений по оптимизации административного усмотрения и, как следствие, искоренению коррупции нашли свое отражение в трудах В.В. Евтифеева, С.С. Купреева и др.

Высоко оценивая труды ученых, необходимо признать, что вопросы административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти требуют дальнейшего глубокого исследования с позиций постоянно меняющегося современного законодательства. Действующее состояние правоприменительной практики определяет и важность поиска новых направлений совершенствования административного законодательства в контексте оптимизации усмотрения органов власти.

Целью настоящей работы является исследование административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти.

Для реализации указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- изучить историю развития института административного усмотрения в России;
- раскрыть содержание и субъектов административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти;
- рассмотреть виды административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти;
- изучить российскую нормативную базу в регулировании административного усмотрения;

— проанализировать зарубежное законодательство в административном усмотрении.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при принятии органами исполнительной власти управленческих решений по административному усмотрению.

Предметом исследования являются нормы административного права, регулирующие возможность принятия решений органами управления на основе административного усмотрения.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания и специальные методы (комплексный, целевой, системный, анализ практики применения административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти). При написании работы применялись следующие методы исследования: монографический, экономико-статистический, аналитический, логический и другие.

Теоретическую базу исследования составили положения, общей теории права, административного права, научные идеи об административном усмотрении в разрешительной деятельности органов исполнительной власти (А.А. Березин, А.А. Головкин, А.П. Коренев, В.М. Манохин, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин и др.).

В ходе подготовки диссертации автор опирался на **нормативно-правовую базу**, включающую Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты, составляющие основу рассматриваемой сферы общественных отношений.

Эмпирическую базу исследования составили результаты анализа практики применения административного законодательства в области административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти. Использовались материалы, опубликованные в средствах массовой информации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой комплексную работу, посвященную исследованию административного правоприменительного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти. В исследовании проанализированы его характер, составные элементы и принципы. Правильное понимание сущности и пределов административного правоприменительного усмотрения, критериев его законности выступает обязательным условием исключения любых возможностей для проявления властного произвола со стороны административно-публичных органов и их должностных лиц. В теории права общее понятие, основные черты и пределы правоприменительного усмотрения уже становились объектами исследования.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертационной работе выводы, предложения и рекомендации обобщают, дополняют, развивают и конкретизируют знания о правовой природе административного усмотрения в разрешительной деятельности органов исполнительной власти.

Результаты научного исследования позволят расширить сферу научных познаний в области административного права; способны составить основу дальнейших научных исследований проблем, связанных с применением административного усмотрения многочисленными субъектами разрешительной системы.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой, научно-исследовательской, правоприменительной деятельности, а также при преподавании дисциплин: «Административное право», «Финансовое право», «Налоговое право», «Таможенное право» в юридических вузах и на юридических факультетах.

Выводы и положения диссертационной работы могут быть приняты во внимание в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти

осуществляющих разрешительные полномочия с использованием административного усмотрения.

Структура и содержание работы. Цели и задачи, которые поставил диссертант, определили как структуру, так и содержание исследования, состоящего из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ:

Проведенное исследование позволило обосновать и сформулировать положения и выводы, выносимые на защиту и которые содержат элементы научной новизны, наиболее существенными из которых являются следующие:

1. Диссертант полагает, что административное усмотрение представляет собой деятельность должностных лиц органов управления по оценке разрешаемой административной юридико-фактической ситуации и выбору ими на основании результатов данной оценки с учетом соответствующих правовых норм или принципов права и в установленных ими пределах возможных вариантов своего правоприменительного поведения, необходимых для правильного, своевременного и действенного разрешения дел.

2. Аргументируется нормативно закрепить недопустимость отмены управленческого решения, принятого на основании административного усмотрения, если такое усмотрение основано на законе, но не на подзаконном нормативно-правовом акте. Такое решение может быть обжаловано лишь при нарушении подведомственности управленческого дела или нарушении процесса (процедуры) рассмотрения административно-управленческого дела.

3. Доказывается, что право органа государственного или муниципального управления на административное усмотрение может предоставляться в подзаконном нормативно-правовом акте лишь в том

случае, если право принятия подзаконного нормативно-правового акта предоставлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

4. Действующее административное законодательство имеет множество норм, позволяющих решение вопроса со стороны органов исполнительной власти осуществить по их усмотрению, что очень часто на практике приводит к нарушению прав тех или иных подчиненных им субъектов в рамках административного правоотношения. В связи с этим очевидно, что необходимо максимально сократить административное усмотрение органов исполнительной власти при их взаимодействии с иными субъектами (к примеру, с физическими лицами).

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В диссертации автор выделяет несколько причин административного усмотрения. Во-первых, усмотрение государственных служащих, впрочем, как и других субъектов управления, обусловлено сложностью, многогранностью и динамизмом объектов административно-правового регулирования. Именно динамизм и многогранность объектов административно-правового регулирования находится в основе административного усмотрения, что оказывает прямое воздействие на невозможность детальной регламентации тех или иных управленческих процедур.

Во-вторых, законодатель отчасти осознанно предоставляет государственным служащим возможность в своей профессиональной деятельности прибегать к административному усмотрению, а отчасти это происходит непреднамеренно в силу различных упущений, недоурегулированности и т. д. Несовершенство системы законодательства в нашей стране, при которой указы противоречат законам, законы – Конституции РФ, инструкции – и указам, и законам, и Конституции РФ. Все это является причиной дискреции, т.е. вольного толкования

административно-правовых норм: как, когда, в какой мере, какими средствами они должны реализовываться.

В-третьих, государственные служащие являются субъектами правоприменительного процесса, который неизбежно сопряжен с усмотрением, соответственно, участие в нем априори предполагает некоторую свободу при принятии властных решений и совершении действий (бездействия).

И наконец, четвертой и, пожалуй, одной из наиболее важных причин, обуславливающих возможность существования усмотрения, является предоставление государственным служащим возможности реализации ими своих функций в процессе правоприменительной деятельности. Исключив правоприменение из функций государственных служащих, управленческая деятельность приобретет статический характер безотносительно к субъекту управления, без учета его особенностей. Именно правоприменение, пронизывающее всю управленческую деятельность, позволяет рассматривать ее в динамике, определять направление в функционировании всей системы исполнительных органов власти применительно к конкретному адресату, принимая оптимальное управленческое решение, совершая действие или воздержание от его совершения (бездействие) в целях целесообразной реализации своих полномочий.

Зависимость способов проявления административного усмотрения от форм деятельности органов государства показывает многообразие данных способов. Нами выделяются правовые способы (составление протокола об административном правонарушении, выдача разрешений совершать определенный вид деятельности, разработка и принятие индивидуального правового акта управления и т. д.) и неправовые способы (решение о необходимости проведения, например, пресс-конференции, совещания, аналитическая обработка материала и т. п.).

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НАУЧНО-КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОТЫ (ДИССЕРТАЦИИ) И АПРОБАЦИЯ РАБОТЫ

По теме диссертации **опубликовано 3 научные статьи общим объемом 4,0 п.л.,**

1. Батчаева Д.Н. Проблемы соблюдения принципа законности в административном усмотрении // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: Материалы VI Международный конституционный форум, посвященный 105-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 12 декабря 2014 г.). Выпуск 6 часть 1: сборник научных статей Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2015. -349 с. ISBN 978-5-91879-495-1 С. 20-21

2. Батчаева Д.Н. Российская нормативная база в регулировании административного усмотрения // Право и правоохранительная деятельность: IV Международная научно-практическая конференция преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей. Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2017. -253 с. ISBN 9791879-737-2 С. 154-157

3. Батчаева Д.Н. Содержание и субъекты административного усмотрения // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективности: Материалы III Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (СГУ им. Н.Г. Чернышевского, Саратов 7 октября 2016 г.). Сборник научных статей. Саратов: Саратовский источник, 2017. - 249 с. ISBN 978-5-91879-687-0 С. 142-149

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные положения и выводы, сделанные в процессе исследования, нашли свое отражение в научных публикациях, были рассмотрены на

заседаниях кафедры таможенного, административного и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», а также представлены на следующих научных конференциях и научно-практических семинарах:

III Международная научно-практическая конференция преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Право и правоохранительная деятельность». 22 апреля 2016 г. «Административное усмотрение по применению мер административного наказания». (СГУ им. Н.Г. Чернышевского, Саратов 22 апреля 2016 г.);

VI Международный конституционный форум, посвященный 105-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского «Конституционные проблемы народовластия в современном мире.» «Проблемы соблюдения принципа законности в административном усмотрении». (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 10 декабря 2014 г.);

VIII Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового, политического и социального развития России». «Кодекс административного судопроизводства: результат реформы административного законодательства». Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 17 апреля 2015 г.);

III Международная научно-практическая конференция преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Содержание и субъекты административного усмотрения // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: состояние и эффективности» (СГУ им. Н.Г. Чернышевского, Саратов 7 октября 2016 г.).