

УДК 351/354

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЕРОВ,
правовое управление ФСИН России,
г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: persv17@mail.ru

УСМОТРЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Реферат: усмотрение в деятельности правоохранительных органов существенно затрагивает права и свободы граждан, поскольку указанная деятельность часто выражается в применении государственного принуждения. Существование указанного усмотрения объективно обусловлено и необходимо в силу специфики объекта воздействия правоохранительных органов, которым выступает противоправное поведение граждан. Данная специфика проявляется в постоянном изменении форм и способов совершения гражданами правонарушений, а также оказываемом ими противодействии органам правопорядка. В нормативных правовых актах, регулирующих деятельность правоохранительных органов, необходимо выделять общие и специальные нормы, ограничивающие усмотрение. К общим нормам, ограничивающим усмотрение, относятся нормы, устанавливающие цели, задачи и принципы деятельности правоохранительных органов. Контроль за правомерностью применения усмотрения сотрудниками правоохранительных органов во многом осуществляется посредством оценки соответствия указанного применения предусмотренным для него в законе целям. К специальным нормам, ограничивающим усмотрение в деятельности правоохранительных органов, необходимо относить нормы, устанавливающие обязательность оформления обоснования применения усмотрения.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, усмотрение, дискреционные полномочия, объективная обусловленность усмотрения, правовые пределы усмотрения.

SERGEY VLADIMIROVICH PEROV,
FPS of Russia,
Moscow, Russian Federation,
e-mail: persv17@mail.ru

DISCRETION IN ACTIVITY OF THE LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Abstract: the discretion in activity of the law enforcement agencies significantly affects the rights and freedoms of citizens as the specified activity often is expressed in application of the state coercion. Existence of the specified discretion is objectively caused and it is necessary owing to specifics of an object of influence of the law enforcement agencies as which the illegal behavior of citizens acts. These specifics are shown in continuous change of forms and ways of commission by citizens of offenses and also the counteraction to the law enforcement bodies rendered by them. In the regulations of activity of the law enforcement agencies it is necessary to mark out the general and special norms limiting a discretion. The norms establishing the purposes, tasks and the principles of activity of the law enforcement agencies belong to the general norms limiting a discretion. Control of legitimacy of application of a discretion by the law enforcement officers is in many respects exercised by means of assessment of compliance of the specified application to the purposes provided for it in the law. It is necessary to refer the norms establishing obligation of registration of justification of application of a discretion to the special norms limiting a discretion in activity of the law enforcement agencies.

Keywords: law-enforcement activity, law enforcement agencies, discretion, objective conditionality of a discretion, legal limits of a discretion.



К закономерностям развития правоохранительных органов Российской Федерации в настоящее время следует относить активные изменения их компетенции, которые вызваны общими тенденциями в правовом регулировании общественных отношений. Наблюдаемое в последние годы в России увеличение числа регулятивных правовых норм, а также обеспечивающих их реализацию правовых запретов отражается на компетенции правоохранительных органов, призванных охранять указанные нормы и запреты, а также привлекать к ответственности за их нарушение [1, с. 22]. В связи с этим особую актуальность и остроту приобретает вопрос об усмотрении в деятельности правоохранительных органов. Представляют интерес особенности указанного усмотрения по сравнению с административным усмотрением, применяемым в других государственных органах. Еще более важным представляется вопрос об обусловленных указанными особенностями способах правового регули-

рования свободы усмотрения правоохранительных органов [2, с. 246].

На наш взгляд, необходимо выделять следующие особенности усмотрения, применяемого в деятельности правоохранительных органов.

Усмотрение, применяемое правоохранительными органами, существенно затрагивает права и свободы граждан, поскольку деятельность указанных органов часто выражается в непосредственной реализации правоограничительных мер, в том числе связанных с применением государственного принуждения. Данная особенность приводит к достаточно чувствительному восприятию отдельными гражданами и обществом в целом нарушений при применении усмотрения сотрудниками правоохранительных органов. Этим обусловлены попытки исключить случаи применения усмотрения правоохранительными органами путем максимальной конкретизации правовых норм, закрепленных в законодательстве [3].

Вместе с тем, предпринимая указанные попытки, важно понимать, что существование усмотрения в деятельности правоохранительных органов объективно обусловлено и необходимо в силу специфики объекта воздействия, которым выступает противоправное поведение граждан в частности и противоправность как социальное явление в целом. Данная специфика проявляется в постоянном изменении форм и способов совершения гражданами правонарушений, а также оказываемом ими противодействии органам правопорядка.

Противодействие со стороны правонарушителей требует гибкости в выборе сотрудниками правоохранительных органов форм и методов предупреждения и пресечения правонарушений. Формализм, жесткая регламентация являются препятствием, которое серьезно снижает эффективность работы правоохранительных органов.

Объективную обусловленность усмотрения связывают с ограниченными возможностями закона по регулированию правоохранительной деятельности. В закрепленных в законе правовых нормах сложно предусмотреть все многообразие ситуаций, в которых сотрудники правоохранительных органов вынуждены действовать. В связи с этим усмотрение рассматривается как средство, обеспечивающее гибкое реагирование на постоянно возникающие конкретные ситуации, проблемы, вопросы [4, с. 155].

Таким образом, исключать из законодательства правовые нормы, наделяющие сотрудников правоохранительных органов дискреционными полномочиями, неправильно, поскольку это противоречит задачам государственного управления в сфере правоохранительной деятельности.

Объективная обусловленность рассматриваемого усмотрения неразрывно связана с другой его чертой – правовой ограниченностью.

Усмотрение, в отличие от произвола, имеет пределы, установленные нормативными правовыми актами. При этом в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность правоохранительных органов, необходимо выделять общие и специальные нормы, ограничивающие усмотрение.

К общим нормам, ограничивающим усмотрение, относятся нормы, устанавливающие цели, задачи и принципы деятельности правоохранительных органов. При этом закрепленные в законе цели и задачи деятельности правоохранительных органов, наряду с ее принципами, формируют нормативную ориентацию сотрудников, применяющих усмотрение. Нормы-цели и нормы-принципы включают в себе публичный интерес, правильное понимание которого указанными сотрудниками является основой правомерного применения ими усмотрения.

Категория «цель» является определяющей для правового регулирования усмотрения и выступает одной из существенных характеристик его правовых пределов. Соответствие решений по применению усмотрения установленным для него целям относится, по нашему мнению, к основному критерию оценки их правомерности. Так, в соответствии с § 40 «Усмотрение» (Ermessen) Закона об административном судопроизводстве ФРГ от 25 мая 1976 г. «если власть имеет право действовать по своему усмотрению, она должна осуществить свое право в соответствии с целью разрешения и соблюдать юридические границы своего усмотрения» [5].

Следует отметить, что в приведенной выдержке из Закона ФРГ понятие цели применено конкретно к дискреционным полномочиям, то есть в законодательных нормах необходимо выделять как цели деятельности правоохранительных органов в целом, так и цели применения сотрудниками указанных органов дискреционных полномочий в частности. При этом цели применения дискреционных полномочий следует относить к специальным нормам, ограничивающим усмотрение.

В отечественном законодательстве при закреплении дискреционных полномочий сотрудников правоохранительных органов цели применения указанных полномочий используются достаточно широко. Так, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» дискреционные полномочия сотрудников полиции, связанные с применением мер пресечения (физической силы, специальных средств и оружия), сформулированы посредством указания целей, для достижения ко-

торых могут применяться указанные меры. В частности, согласно п. 1 ч. 1 ст. 23 данного Закона сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья.

Аналогичный подход использован законодателем при закреплении дискреционных полномочий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по применению мер принуждения [6].

Права уполномоченных лиц по применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях также сформулированы с указанием на цели их применения. К таким целям отнесены пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Приведенные примеры отражают общий подход к установлению правовых пределов усмотрения в деятельности правоохранительных органов, заключающийся в закреплении в законодательстве целей применения дискреционных полномочий.

Контроль за правомерностью применения усмотрения сотрудниками правоохранительных органов во многом осуществляется посредством оценки соответствия указанного применения предусмотренным для него в законе целям, то есть, по сути, предметом контроля за усмотрением является его целесообразность и обоснованность.

В связи с этим для целей контроля в законодательных актах устанавливается требование оформления сотрудниками правоохранительных органов при применении ими дискреционных полномочий документов с соответствующим обоснованием в части целей и мотивов указанного применения. Так, в судебных актах действующим процессуальным законодательством предусматривается мотивировочная часть, содержащая обоснование принимаемого судьей по своему внутреннему убеждению решения.

Статьей 19 Федерального закона «О полиции» установлена обязанность сотрудников полиции при применении ими специальных средств и оружия оформления рапорта непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции. В рапорте указываются в том числе цели и мотивы, которыми руководствовался сотрудник.

Таким образом, к специальным нормам, ограничивающим усмотрение в деятельности правоохранительных органов, необходимо относить нормы, устанавливающие обязательность оформления обоснования применения усмотрения.

Подводя итог, отметим, что особенности усмотрения в деятельности правоохранительных органов объективно обусловлены природой объекта воздействия со стороны указанных органов. Правовое ограничение указанного усмотрения опирается на закрепленные в законе цели правоохранительной деятельности и цели применения дискреционных полномочий сотрудниками правоохранительных органов. Совершенствование законодательной техники в части формулирования указанных целей, а также судебного контроля в части соответствия им практики применения дискреционных полномочий является актуальным направлением развития усмотрения в деятельности правоохранительных органов.



Библиографический список

1. Братко А. Г. Правоохранительная система: вопросы теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. 35 с.
2. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение : монография. М., 2015. 293 с.
3. Жданов А. А. К вопросу о «свободном усмотрении» в буржуазном административном праве // Правоведение. 1968. № 5. С. 98–105.
4. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008. 400 с.
5. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Gesetze im Internet.* URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (дата обращения: 13.04.2017).
6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.

Литература

1. Братко, А. Г. Правоохранительная система: вопросы теории [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Братко Александр Григорьевич. – М., 1992. – 35 с.
2. Жданов, А. А. К вопросу о «свободном усмотрении» в буржуазном административном праве [Текст] / А. А. Жданов // Правоведение. – 1968. – № 5. – С. 98–105.
3. Мицкевич, Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение [Текст] : монография / Л. А. Мицкевич. – М., 2015. – 293 с.
4. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М., 2008. – 400 с.
5. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Gesetze im Internet.* URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (дата обращения: 13.04.2017).

References

1. Bratko A. G. *Pravoohranitel'naja sistema: voprosy teorii*. Avtoref. dis. d-ra jurid. nauk [Law-enforcement system: theory questions]. Moscow, 1992. 35 p.
2. Zhdanov A. A. K voprosu o «svobodnom usmotrenii» v burzhuaznom administrativnom prave [To a question of «a free discretion» in bourgeois administrative law]. *Pravovedenie – Law science*, 1968, no. 5, pp. 98–105.
3. Mickevich L. A. *Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie* [Sketches of the theory of administrative law: modern filling]. Moscow, 2015. 293 p.
4. Tihomirov Ju. A. *Pravovoe regulirovanie: teorija i praktika* [Legal regulation: theory and practice]. Moscow, 2008. 400 p.
5. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Gesetze im Internet.* Available at : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (Accessed April 13, 2017).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Перов Сергей Владимирович – кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела гражданско-правовой работы правового управления ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: persv17@mail.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Perov Sergey Vladimirovich – phd in law, deputy head of the department of civil work of the legal department of the FPS of Russia, Moscow, Russian Federation, e-mail: persv17@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Перов, С. В. Усмотрение в деятельности правоохранительных органов / С. В. Перов // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 513–516.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Perov S. V. Usmotrenie v dejatel'nosti parvoohranitel'nyh organov [Discretion in activity of law enforcement agencies]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 513–516.