Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий

ХВАЛЁВ Сергей Анатольевич, председатель Иркутской городской № 3 территориальной избирательной комиссии (Правобережный округ), кандидат юридических наук

664025, Россия, г. Иркутск, ул. Марата, 14

E-mail: khvalev_sa@mail.ru

В статье анализируются проблемы пределов правоприменительных усмотрений как условий, отграничивающих правоприменение органов публичной власти от произвола и превышения полномочий. Обобщены отраженные в литературе научные подходы к осмыслению природы пределов правоприменительных усмотрений органов публичной власти, представлены недостатки существующих точек зрения. Обоснована необходимость разработки нового, так называемого структурного подхода в понимании предела усмотрения. Особое внимание уделено деятельности избирательных комиссий как субъектов, вырабатывающих важнейшие в жизни общества правоприменительные усмотрения, обеспечивающие развитие, а также логическое завершение избирательного процесса. Отдельные научные выводы автора относительно предела правоприменительных усмотрений проиллюстрированы практикой работы избирательных комиссий и судов в рамках деятельности по разрешению избирательных споров.

Обосновано особое значение предела правоприменительных усмотрений избирательных комиссий, а также обозначены его основные признаки и структура.

При разработке темы использованы такие способы научного познания, как анализ, формально-юридический, интерпретационный и сравнительно-правовой методы.

Обоснованы такие признаки предела усмотрения, как устойчивость, единство и абсолютность. Сделаны выводы о необходимости понимания предела усмотрения в качестве целостного социально-правового явления, а также о выделении в структуре предела усмотрения таких элементов, как: статический (постоянный) — совокупность неизменных в рамках избирательной кампании параметров деятельности комиссий; ситуационный (вариативный) — совокупность критериев, отражающих специфику конкретной избирательной правоприменительной ситуации; динамический — совокупность критериев, предопределяющих временные рамки выработки избирательной комиссией конкретного правоприменительного усмотрения.

Ключевые слова: усмотрение, правоприменительная деятельность, избирательная комиссия, решение, свобода, дискреция, полномочие.

Limit of Discretion: on the Example of Law Enforcement Activity of Election Commissions

S. A. KHVALEV, chairman of the Irkutsk city No. 3 territorial election commission (Pravoberezhnyy Okrug), candidate of legal sciences

14, Marat st., Irkutsk, Russia, 664025

E-mail: khvalev_sa@mail.ru

The article analyzes the problems of the limits of law enforcement discretion as conditions that distinct the enforcement of public authorities from arbitrariness and abuse of authority. The scientific approaches reflected in the literature on the understanding of the nature of the limits of law enforcement discretion of public authorities are summarized, and the author's vision of the main shortcomings of existing points of view is presented. The need for a new, so-called structural approach in understanding the margin of appreciation is justified. At the same time, the article focuses on the activities of election commissions as subjects that develop the most important in the life of society law enforcement discretion ensuring development, as well as the logical completion of the electoral process. Separate scientific conclusions of the author concerning the limit of law enforcement discretions are illustrated by the practice of the work of election commissions and courts in the framework of activities to resolve electoral disputes.

As goals and objectives of the study is defined the formulation of the meaning, attributes and structure of the limit of law enforcement discretion.

In the course of scientific research, the author used such methods of scientific knowledge as analysis, formal-legal method, interpretative method, and also a comparative legal method.

As a result, the author made an attempt to substantiate such indications of the margin of appreciation as stability, unity and absoluteness. In the course of the research, the author came to the conclusion that it is necessary to understand the limit of discretion as a holistic socio-legal phenomenon, as well as the allocation in the structure of the margin of appreciation of such elements as a static (permanent) element, i.e. a set of unchanged parameters of the activities of commissions within the election campaign, a situational (variable) element, i.e. a set of criteria reflecting the specifics of a specific electoral law enforcement situation and a dynamic element, i.e. a set of criteria that predetermine the time frame for the development by the election commission of a specific law enforcement discretion.

Keywords: discretion, law enforcement activity, election commission, decision, freedom, authority.

DOI: 10.12737/art_2018_6_2

В современном мире общество немыслимо без правоприменительных усмотрений, вырабатываемых органами публичной власти.

Посредством правоприменительного усмотрения публично-властные образования взаимодействуют с представителями социума, которые, в свою очередь, опираясь на усмотрения, удовлетворяют свои потребности, достигают необходимых благ. Правоприменительные усмотрения гарантируют безопасность общества, а также его развитие и процветание. При этом верно утверждается, что сегодня растет значимость деятельности, которую наполняют усмотрения, а само усмотрение выражает основанное на законе и во исполнение закона государственное управление, регулирование, легализацию и контроль¹. Тесное вплетение правоприменительных усмотрений в жизнь общества всегда наиболее ярко проявлялось в рамках деятельности избирательных комиссий. Связано это с тем, что, во-первых, усмотрения избирательных комиссий гарантируют законность и своевременность избирательного процесса. Во-вторых, усмотрения избирательных комиссий в системе средств защиты из-

бирательных прав — это наиболее действенные, а иногда и единственные способы защиты и восстановления нарушенных прав.

Исследование научной литературы показало, что имеется множество разработок в области познания такого феномена, как правоприменительное усмотрение. Данные разработки ведутся как отечественными учеными, так и зарубежными мыслителями². При этом все чаще ученые склонны думать, что правоприменительное усмотрение — это естественный спутник права и законодательства на современном этапе развития мировой цивилизации³. Однако, понимая роль правоприменительного усмотрения, исследователи сфокусировали внимание на изучении прежде всего по-

² См.: Барак А. Судейское усмотрение. Пер. с англ. М., 1999; Burbank S. B. Of Rules and Discretion: The Supreme Court, Federal Rules and Common Law (1988). Faculty Scholarship. Paper 1258. URL: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1258 (дата обращения: 20.09.2017); Pager S. A. Strictness vs. Discretion: The European Court of Justice's Variable Vision of Gender Equality, 51 Am. J. Comp. L. 553 (2003); Exercising Discretion. L., 2003.

³ См.: Артемова Д. И. Пределы применения судейского усмотрения // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2. С. 30; Головкин А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Короблина О. В. Административное усмотрение в системе российского права // Вестник Поволжского института управления. 2007. № 13. С. 70; Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нения и видов усмотрений⁴. Не ставя под сомнение важность указанных аспектов, полагаем, что исследования не могут быть полноценными без осмысления границ (пределов) правоприменительного усмотрения. При этом вопрос пределов усмотрений, вырабатываемых избирательными комиссиями, особенно важен, так как нередко их решения выступают истиной в последней инстанции в связи с отсутствием времени для их оспаривания. С учетом этого изучение пределов правоприменительных усмотрений в общем, а также границ усмотрений избирательных комиссий в частности — это первостепенная задача при осмыслении феномена правоприменительного усмотрения. Как верно отмечают исследователи, главный вопрос состоит не в том, должно ли существовать усмотрение, а в том, где следует обозначить должные его пределы⁵. Сегодня просто невозможно исключить усмотрения из правовой действительности, более оправданно и разумно ограничить данное явление определенными рамками⁶.

По мнению ученых-правоведов, пределы правоприменительного усмотрения — это определенные границы его свободы, допустимый объем поведения или некие ограничения, рамки дозволенных правоприменителю действий⁷.

⁴ См.: Громова Н. В. Значение усмотрения суда при толковании норм налогового законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Марков П. В. Правовая природа и условия осуществления судебного усмотрения // Право и политика. 2011. № 11. С. 1875—1881; Степин А. Б. Судебное усмотрение в частном праве (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 224.

⁵ См.: Барак А. Указ. соч. С. 349.

⁶ См.: Грачева Ю. В. Гарантии ограничения судейского усмотрения при применении норм с оценочными понятиями. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Азаров Е. С. Генезис пределов правоприменительного усмотрения // Вест-

При этом в большинстве случаев ученые подробно не рассматривают сущность, функции и структуру пределов правоприменительного усмотрения, переходя сразу к изучению их видового многообразия. Все точки зрения относительно видов пределов правоприменительного усмотрения можно объединить в три основных подхода: нормативистский, личностный и дуалистический.

Сторонники нормативистского подхода считают, что границы усмотрений — это нормы законодательства, в которых отражены меры дозволенного поведения органов публичной власти. Такие меры могут быть абстрактно сформулированы, например, в виде принципов деятельности либо определены более тщательным образом — посредством закрепления четкой компетенции, полномочий органа, процедур и порядков реализации таких полномочий⁸. Так, Ю. В. Грачева применительно к судебному усмотрению отмечает, что источником усмотрения может быть только уголовный закон. Только он наделяет суд некоторыми правомочиями по выбору решения в конкретном случае, устанавливая при этом пределы такого выбора⁹. В целом этого мнения придерживается А. П. Кузнецов, указывая, что «допустимый объем пределов судебного усмотрения... регламентирован в формали-

стик Евразийской академии административных наук. 2014. № 4. С. 94—98; Березин А. А. Пределы правоприменительного усмотрения: дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2007. С. 8, 64—96; Ермаков К. П. Понятие и субъективные пределы судебного усмотрения // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 93.

⁸ См.: Берг Л. Н. Судебное усмотрение и его пределы (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 10—11; Березин А. А. Указ. соч. С. 8.

⁹ См.: Грачева Ю. В. Гарантии ограничения судейского усмотрения при применении норм с оценочными понятиями.

зованных нормах уголовного закона»¹⁰.

Представители личностного подхода склоняются к тому, что границы усмотрений сформированы не в области объективного права, а в нравственно-моральных сферах. Такие пределы устанавливает правоприменитель, основываясь на представлениях личности о добросовестности, целесообразности и разумности решений¹¹. По мнению Ю. Г. Арзамасова, правоприменитель, реализуя властное усмотрение, должен опираться не на норму права, а на общие принципы права, идеалы добра и справедливости¹².

Наконец, дуалистический подход объединяет ученых, сочетающих аргументацию двух выше названных позиций. Представители данного подхода отмечают, что границы усмотрения определены, с одной стороны, законодательными положениями, с другой — нормами морали, нравственности, уровнем правовой культуры правоприменителя¹³. Таким образом, право усмотрения реализуется в пределах, установ-

ленных законом, в соответствии с правосознанием правоприменителя и волей законодателя, с соблюдением принципов права, конкретных обстоятельств совершения преступления, а также основ морали, — замечает Ю. Грачева¹⁴.

Признавая вклад ученых в изучение классификаций пределов правоприменительных усмотрений, тем не менее представляется необходимым отразить некоторые несовершенства видового подхода в изучении пределов правоприменительных усмотрений.

Нормативистский подход в изучении пределов правоприменительных усмотрений характеризуется недостатками, обусловленными общими проблемами законодательства, а именно излишней обобщенностью, несоответствием между различными правовыми предписаниями, пробельностью и т. д. С учетом таких сложностей говорить, что нормативистский подход жизнеспособен, конечно, нельзя, так как в одних случаях — при наличии противоречий в законодательстве — пределы правоприменительных усмотрений конфликтуют между собой, в других — при пробелах в законодательстве — такие пределы просто отсутствуют.

Проблемы личностного подхода в изучении пределов правоприменительного усмотрения еще более острые. Так, до сих пор не ясно содержание таких категорий, как мораль, нравственность, справедливость, добросовестность. Их наполнение абстрактно. Многие ученые-правоведы отмечают, что усмотрение, несомненно, должно соответствовать представлениям о справедливости, существующим на данном этапе развития общества¹⁵. Однако что образует данную категорию — уче-

¹⁰ Кузнецов А. П. Судебное усмотрение: этимология понятия, пределы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3. С. 143.

¹¹ См.: Богданова Е. Е. Принцип добросовестности и судебное усмотрение // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 1. С. 14—17; Кораблина О. В. Актуальные проблемы судейского усмотрения в российском гражданском процессуальном праве // Гуманитарные исследования. 2007. № 4. С. 98—101.

¹² См.: Мишина Е. А. Властное усмотрение: во зло или во благо? (по результатам круглого стола «Властное усмотрение и право»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Ермаков К. П. Указ. соч. С. 91—98; Иванова М. В. Оптимизация пределов судебного усмотрения как фактор повышения эффективности правосудия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 3: в 2 ч. Ч. II. С. 67.

¹⁴ См.: Грачева Ю. Возможно ли судейское усмотрение при пробеле в уголовном праве? Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Ермаков К. П. Указ. соч. С. 91—92; Мартышкин В. Н. Правовые и нравствен-

ные не поясняют, отмечая лишь, что это некие общепризнанные социальные нормы, сформировавшиеся в обществе на определенном этапе. Не поддерживает идеи данного подхода в отдельных правовых позициях и Конституционный Суд РФ, поясняя, что недопустимо создание таких условий, когда разрешение казуса фактически ставится в зависимости не от выраженной в законе воли законодателя, а от субъективного усмотрения того или иного руководителя органа, формирующего выводы исключительно из своих внутренних убеждений и представлений. В обратном случае создается предпосылка для нарушения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом¹⁶.

Дуалистическому подходу изучения пределов правоприменительного усмотрения свойственны все проблемы личностного подхода. Однако особую сложность в данном случае представляет проблема конкурентности пределов правоприменительного усмотрения нормативного и морально-нравственного характера. На вопрос: какие пределы применять в условиях такой конкуренции при выработке правоприменительного усмотрения — наука, к сожалению, убедительного ответа не дает.

Это лишь часть критических вопросов, которые возникают при знакомстве с научными трудами, отражающими видовой подход к изучению пределов правоприменительных усмотрений. Анализируя проблематику классификационных подходов в деятельности избирательных комиссий, можно сделать вывод, что назрела необходимость более глубокой разработки иных подходов к осмыслению пределов

усмотрений. Как представляется, следует сместить акценты изучения с видовых подходов к структурному осмыслению пределов усмотрений избирательных комиссий.

Прежде всего необходимо определить, что существенными признаками, вытекающими из природы пределов (границ) любых актов, в том числе усмотрений избирательных комиссий, являются их устойчивость, единство и абсолютность.

Устойчивость пределов усмотрений дает возможность избирательной комиссии опираться на такие границы в любое время в рамках периода выработки усмотренческого решения. *Единство пределов* усмотрения избирательных комиссий обеспечивает непротиворечивость отдельных элементов предела, исключая при этом необходимость в процессе выработки избирательной комиссией усмотрения разрешать проблемы, связанные с гармонизацией пределов. *Абсолютность пределов* гарантирует полноценность и всесторонность охвата свободы усмотренческого поведения избирательной комиссии.

Из совокупности рассмотренных выше признаков пределов усмотрения можно сделать два взаимосвязанных вывода. Во-первых, конструкция пределов усмотрения избирательных комиссий монолитна. В связи с этим правильнее рассуждать не о множестве пределов усмотрения, а о единстве предела усмотрения избирательной комиссии. Во-вторых, исходя из специфики свойств предела усмотрения, можно утверждать, что предел усмотрения — это сложно структурированное явление, различные элементы которого дополняют друг друга и в совокупности обеспечивают абсолютные границы усмотрения.

Нужно иметь в виду, что в структуре предела усмотрения избирательной комиссии четко прослеживаются три элемента, каждый из которых объединяет определенные группы критериев.

ные критерии судебного усмотрения // Право и безопасность. 2009. № 3. С. 19—22.

¹⁶ См. п. 6 постановления КС РФ от 16 марта 1998 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ст. 44 УПК РСФСР и ст. 123 ГПК РСФСР.

Статический (постоянный) элемент предела усмотрения — это неизменная в перспективе выработки избирательной комиссией конкретного усмотрения нормативная данность. Статический элемент предела усмотрения всегда устойчив и единообразен применительно к схожим правоприменительным ситуациям в рамках одной избирательной кампании.

К критериям статического (постоянного) элемента предела усмотрения, как представляется, следует относить:

1) нормативно-закрепленные права и обязанности участников избирательного процесса;

2) назначение закрепленного права и (или) обязанности участника избирательного процесса, т. е. те цели и задачи, в связи с которыми право и (или) обязанность нашли отражение в избирательном законодательстве. На необходимость рассмотрения назначения права в качестве критерия предела усмотрения избирательной комиссии неоднократно обращалось внимание в деятельности Конституционного Суда РФ, который самостоятельно выявляет такое назначение применительно к рассматриваемым им избирательным ситуациям. Более того, Суд систематически указывает избирательным комиссиям, что предел их правоприменительной деятельности предопределяется в том числе назначением права¹⁷. Примеры деятель-

ности избирательной комиссии Иркутской области также показывают, что назначение регулирования как критерий предела усмотрения действительно применяется на практике. Так, рассматривая одну из жалоб на предмет наличия нарушения законодательства при указании в агитационном материале сведений о его изготовителе, избирательная комиссия разрешила спорную ситуацию, исходя из смысла, заложенного законодателем в понятие «изготовитель печатного агитационного материала». В частности, комиссией было определено, что из законодательного подхода к соотношению таких понятий, как подготовка, изготовление и размещение агитационного материала (п. 1¹ и 9 ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ)), следует, что в процесс изготовления агитационного материала не входит его предпечатная подготовка (макетирование). Таким образом, по смыслу избирательного законодательства, изготовление печатного агитационного материала — это исключительно нанесение макета агитационного материала на бумажный носитель, т. е. печать агитационного материала. В связи с этим правильной всего в сведениях об изготовителе печатного агитационного материала указывать сведения о соответствующей полиграфической организации¹⁸. Или другой пример из практики разрешения жалоб той же

¹⁷ См. постановление КС РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”»; определение КС РФ от 27 июня 2017 г. № 1207-О по жалобе гражданина Тоторкулова А. Х. на нарушение его конституционных прав отдельными положениями федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также ч. 10 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства РФ.

¹⁸ См. решения рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при Избирательной комиссии Иркутской области от 9 августа 2016 г. № 7/1, от 15 сентября 2016 г. № 13/7.

Избирательной комиссии Иркутской области. Так, оценивая печатный агитационный материал, изготовленный и оплаченный совместно несколькими кандидатами, с точки зрения его соответствия п. 9¹ ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ, устанавливающего, что в агитационных материалах кандидатов допустимо использование только их изображения, комиссия пришла к выводу, что идея, заложенная в указанную норму, не допускает изготовления совместных агитационных материалов, содержащих изображения различных кандидатов. Такие совместные агитационные материалы незаконны даже в том случае, если оплата их изготовления осуществлена пропорционально за счет средств избирательных фондов кандидатов, а также отдельные части такого совместного материала оформлены как самостоятельные агитационные материалы (например, имеют свои выходные данные)¹⁹;

3) нормативно закрепленную компетенцию избирательной комиссии, порядки и процедуры, в рамках которых такая компетенция осуществляется. На нормативные пределы усмотрений в ракурсе прав и обязанностей правоприменителя достаточно часто указывается в литературе²⁰. Некоторые авторы уделяют подобным пределам усмотрения огромное внимание. Например, И. В. Михеев отмечает, что пределом является «связанность государственной власти

законом», которая, по сути, может выражаться в установлении жестких границ компетенции субъектов принятия управленческих решений²¹. Ю. А. Тихомиров, изучая вопрос «правовой связанности» как условия верного соотношения действий и актов с законом, выделяет следующие формы «правовой связанности»: установление в законе компетенции государственных органов, должностных лиц; определение круга вопросов, которые отнесены к их ведению, и т. д. В итоге автор подчеркивает, что компетенция должностного лица влияет на характер и объем административного усмотрения²². Компетенция избирательной комиссии — это важнейший ограничительный критерий ее деятельности, осознавая его, члены комиссии с правом решающего голоса представляют себе границы их властной свободы. При этом на формализованные права (правомочия) как условия предела усмотрений указывает в правовых позициях и Конституционный Суд РФ, отмечая, что из Конституции России вытекает необходимость законодательного закрепления оснований, условий, порядка и сроков правоприменительной деятельности²³, предполагающих четкое следование порядку, установленному законом, что должно исключать возможность неогра-

¹⁹ См. решение рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при Избирательной комиссии Иркутской области от 21 сентября 2016 г. № 14/2.

²⁰ См.: Берг Л. Н. Указ. соч. С. 11; Денисенко В. В. Административное и судебское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право. 2013. № 1. С. 230; Тихомиров Ю. А. Усмотрения в фокусе права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 4. С. 72—74.

²¹ См.: Михеев И. В. Усмотрение в государственном управлении (историко-правовой аспект) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1. С. 41—42.

²² См.: Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³ См. п. 3¹ постановления КС РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ст. 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 388 и 389 ГПК РФ; п. 2 определения КС РФ от 5 марта 2013 г. № 331-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шашова Д. А. на нарушение его конституционных прав отдельными положениями ст. 108 и 152 УПК РФ.

ниченного усмотрения в правоприменительной практике²⁴.

Ситуационный (вариативный) элемент предела — это всегда специфические критерии, проистекающие из уже сложившейся на момент начала формирования избирательной комиссией усмотрения правоприменительной ситуации и тех потенциальных последствий, которые могут быть вызваны сформулированным решением. Следует учитывать, что выделяемый нами ситуационный (вариативный) элемент предела усмотрения избирательной комиссии лишь относительным образом связан с личностями членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. По большей части критерии этого элемента предела усмотрения вытекают из сложившейся обстановки. В этом случае мы согласны с точкой зрения С. А. Велиева, полагающего применительно к судебному усмотрению, что хотя в рамках закона судебное убеждение свободно, оно не может быть произвольным. Некоторое единообразие условий, общие принципы и начала не дают возможности судье при принятии решения исходить из субъективных оценочных суждений²⁵. Примерно о том же говорят О. В. Кораблина и К. И. Комиссаров, считая, что усмотрение лишь отчасти определяется волей лица, в большей степени границы усмотрения устанавливаются совокупностью обстоятельств

конкретного случая и условиями, в которых протекает деятельность соответствующего органа²⁶. Думается, что субъективизм членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в рамках процесса выработки усмотрения должен присутствовать, но только в части осознания ими содержания правоприменительной ситуации и потенциальных последствий. Предел же усмотрения, вырабатываемого избирательной комиссией, диктуется объективно сложившейся обстановкой или теми потенциальными результатами, которые могут наступить.

К таким критериям ситуационного (вариативного) элемента предела усмотрения следует отнести:

1) цели и задачи, подлежащие разрешению в результате выработки и реализации избирательной комиссией усмотрения. Цели и задачи перед избирательной комиссией могут быть predeterminedены потребностью субъекта отношений, для реализации или защиты прав которого комиссией вырабатывается усмотрение. Применительно к судебному процессу Л. Н. Берг достаточно верно подмечено, что судебное усмотрение ограничено «содержанием выдвинутых требований, содержащихся в исковом заявлении, обвинительном заключении, обвинительном акте, заявлении потерпевшего»²⁷. Применительно к деятельности избирательных комиссий данное утверждение полностью применимо. Так, цели и задачи нередко формулируются или вытекают из предложений и требований, обозначаемых заявителями в своих жалобах и заявлениях, поступающих в комиссию. В связи с тем что

²⁴ См. п. 4 постановления КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П по делу о проверке конституционности ст. 3, 4, п. 1 части первой ст. 134, ст. 220, части первой ст. 259, части второй ст. 333 ГПК РФ, подп. «з» п. 9 ст. 30, п. 10 ст. 75, п. 2 и 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 4 и 5 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

²⁵ См.: Велиев С. А. Принципы назначения наказания. URL: <https://books.google.ru/books?> (дата обращения: 06.10.2017).

²⁶ См.: Комиссаров К. И. Задачи судебного надзора в сфере гражданского судопроизводства. Свердловск, 1971. С. 26; Кораблина О. В. Актуальные проблемы судейского усмотрения в российском гражданском процессуальном праве. С. 99.

²⁷ Берг Л. Н. Указ. соч. С. 124.

Федеральным законом № 67-ФЗ не предусмотрена возможность избирательных комиссий выходить за границы оснований и требований, отраженных в обращениях, соответствующие цели и задачи, обозначенные заявителем, являются мощнейшим из критериев предела конкретного усмотрения избирательной комиссии. В качестве иллюстрирующего примера из деятельности избирательных комиссий можно привести решение Братской районной территориальной избирательной комиссии, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы о нарушении подп. «г» п. 7 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ, выразившейся в том, что благотворительный фонд, по мнению заявителя, осуществлял предвыборную агитацию в пользу отдельного кандидата посредством указания в своих печатных материалах фамилии, имени и отчества кандидата. Заявитель требовал пресечь незаконную предвыборную агитацию. Исследовав представленные образцы агитационных, по мнению заявителя, материалов, избирательная комиссия пришла к выводу, что указанные материалы не имеют агитационного характера. Таким образом, с учетом сформулированных заявителем в жалобе требований комиссией было вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, так как, по сути, правила предвыборной агитации благотворительным фондом нарушены не были²⁸. Решениями судебных

инстанций правовая позиция, сформулированная территориальной комиссией, была поддержана²⁹. Однако нужно сказать, что в печатных материалах благотворительного фонда все же использовалось имя гражданина, полностью совпадающее с именем кандидата, участвовавшего в выборах. В случае доказывания того, что в печатных материалах использовалось имя именно кандидата, и требования со стороны заявителя пресечения незаконной — в соответствии с п. 4 ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ — рекламы, не связанной с выборами, у избирательной комиссии была бы потенциальная правовая возможность в удовлетворении заявленных требований. Однако заявитель не пожелал изменить заявленные требования, в связи с чем комиссия была вынуждена отказать в их удовлетворении и проверить обстоятельства того, чье все-таки имя упоминалось благотворительным фондом в своих печатных материалах с помощью иных правовых средств;

2) потенциальные правовые и социально-экономические последствия, которые могут наступить в результате выработки избирательной комиссией конкретного усмотрения. В научной литературе возможным последствиям как пределам усмотрения уделяется крайне мало внимания. Хотя, безусловно, с одобрением следует отметить мнение ряда ученых, изучающих потенциальные последствия как пределы отдельных видов усмотрений. В частности, М. В. Иванова, изучая

²⁸ См. решение рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при Братской районной территориальной избирательной комиссии от 17 августа 2016 г. № 01-14/159 «Об отказе в удовлетворении жалобы на нарушение правил проведения предвыборной агитации кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и запрещении незаконной агитационной деятельности».

²⁹ См.: решение Иркутского областного суда от 12 сентября 2016 г. URL: http://www.irkutsk.izbirkom.ru/etc/obl_sud_120916_1.pdf (дата обращения: 05.10.2017); решение Иркутского областного суда от 29 августа 2016 г. URL: http://www.irkutsk.izbirkom.ru/etc/obl_sud_290816.pdf (дата обращения: 05.10.2017); определение Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://www.irkutsk.izbirkom.ru/etc/verx_sud_150916.pdf (дата обращения: 05.10.2017).

судебное усмотрение, обратила внимание на последствия как на условные границы в деятельности судов. Автор указала и подтвердила судебной практикой, что суды при вынесении своих решений (усмотрений) в отдельных случаях оценивают влияние возможного размера присужденного возмещения на будущее состояние потерпевшего (на возможность вести полноценную жизнь, учиться, работать и т. д.)³⁰. О правовых последствиях как о пределах усмотрения упоминается в работе А. М. Сарсенова. К сожалению, ученый уделяет этому аспекту крайне мало внимания, ориентируя лишь на то, что определение правовых последствий — это распространенный вид судейского усмотрения³¹. Следует помнить, что любое усмотрение избирательной комиссии — это юридический акт, направленный на возникновение правовых, социальных и экономических результатов. Таким образом, характер усмотрения избирательной комиссией должен предопределяться в том числе возможными последствиями его принятия и исполнения. Вариативность последствий выработки усмотрения крайне обширна, обобщить такие последствия не представляется возможным. Однако можно сформулировать ряд следующих запретов, опираясь на которые избирательная комиссия может осознать часть предела своего усмотрения: а) недопустимость на основе усмотрения возникновения социального конфликта; б) недопустимость возникновения на основе усмотрения еще более сложной или неразрешимой правовой ситуации; в) недопустимость затрагивания усмотрением прав лиц, не участвующих в избирательных отношениях, подлежащих регулированию усмотрением;

г) недопустимость сведения на нет или выхолащивание избирательного права, которое подлежит защите или реализуется при помощи соответствующего усмотрения; д) недопустимость создания в будущем условий, при которых выработанное усмотрение будет использоваться в целях нарушения или ущемления избирательных прав иных лиц;

3) способ реализации субъектом избирательных отношений своего субъективного избирательного права. Избирательная комиссия не может игнорировать избранную субъектом отношений конфигурацию своего поведения при реализации права, тем более что само избирательное законодательство нередко предполагает различные варианты достижения одного и того же блага. В связи с этим уже совершенное или планируемое к совершению носителем права законное поведение определяет предел вырабатываемого избирательной комиссией усмотрения. Идея о том, что субъективные права — это своеобразные пределы усмотрения, не нова. Так, О. В. Кораблина отмечает, что пределы судебного усмотрения выражаются в том, что они связаны с границами реализации сторонами процесса своих субъективных прав³². Избирательным законодательством установлены достаточно широкие права кандидатов и избирательных объединений по определению содержания, форм и методов своей предвыборной агитации (п. 4 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ). Кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют содержание своих агитационных материалов. При этом избирательные комиссии, оценивая содержание агитации, в случае отсутствия явных признаков экстремизма признают допустимость реализации канди-

³⁰ См.: Иванова М. В. Указ. соч. С. 70.

³¹ См.: Сарсенов А. М. Вопросы судебного усмотрения при анализе правовых норм // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 2. С. 54.

³² См.: Кораблина О. В. Пределы судейского усмотрения по российскому законодательству // Гуманитарные исследования. 2007. № 2. С. 51.

датом или избирательным объединением своего права на предвыборную агитацию в той форме и с тем содержанием, которые они определяют самостоятельно. При этом избирательные комиссии обращают внимание, что при реализации в пределах закона кандидатом или избирательным объединением своего права на предвыборную агитацию никто, в том числе избирательные комиссии, не могут игнорировать избранные указанными субъектами формы и способы реализации такого права³³;

4) способ реализации субъективного права иным участником избирательных отношений. О наличии подобного рода критерия предела применительно к осуществлению и защите гражданских прав говорит В. П. Грибанов, имея в виду, что социальная природа субъективного права состоит в реальной возможности достижения соответствующих благ. Однако эти возможности и само субъективное право не безграничны, рамки свободы поведения в данном случае определены интересами общества в целом, правами и интересами других граждан и организаций³⁴. Несомненно, при выработке усмотрения изби-

рательная комиссия в обязательном порядке должна расценивать в качестве одного из критериев предела — субъективные избирательные права третьих лиц, реализация которых может быть переплетена с правами, осуществлению или защите которых способствует усмотренческое решение. Так, Р. О. Опалев, изучающий понятие частного усмотрения в судебном процессе, верно заметил, что «свободный выбор варианта осуществления субъективного процессуального права... ограничен правами, свободами и законными интересами других лиц»³⁵. Л. А. Шарнина, рассматривая усмотрения в конституционном праве с иных позиций, обращает внимание на тот факт, что усмотрение призвано сгладить конкуренцию между субъективными правами³⁶, которая просто неизбежна в современном обществе. Устранить такое конкурентное соотношение и не создать условия для его возникновения возможно только в том случае, если комиссия четко понимает границы осуществления соответствующих правомочий и проецирует эти границы на свою свободу усмотренческого поведения.

Динамический элемент предела усмотрения — это совокупность критериев, отражающих срочность выработки комиссией усмотрения³⁷. Временные пределы или процедурные (процессуальные) пределы правоприменительных усмотрений достаточно подробно изучены в науке³⁸.

³³ См. решение рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при Избирательной комиссии Иркутской области от 21 сентября 2016 г. № 14/3; письмо руководителя рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов при Избирательной комиссии Иркутской области по обращению, поступившему в Избирательную комиссию Иркутской области 5 сентября 2013 г. «О нарушениях избирательного законодательства, допущенных при организации и проведении 3 сентября 2013 г. публичного агитационного мероприятия в Братском драматическом театре с участием кандидата в депутаты Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва».

³⁴ См.: Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 24—28.

³⁵ Опалев Р. О. К вопросу о перспективах исследования процессуального усмотрения в рамках науки цивилистического процесса // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4. С. 229.

³⁶ См.: Шарнина Л. А. Виды усмотрения в конституционном праве. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ См., например, п. 4 ст. 20, п. 13 ст. 17, п. 1¹ ст. 27, п. 11 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ.

³⁸ См.: Берг Л. Н. Указ. соч. С. 131—132.

Подводя итоги, следует сказать, что в условиях многоаспектности избирательных прав, столкновения интересов различных субъектов избирательных отношений усмотрение избирательной комиссии является единственным инструментом, способствующим разрешению избирательного спора или достижению избирательного блага. При этом в современном обществе, основанном на равенстве прав участников избира-

тельных отношений, существует ярко выраженный спрос не на механическое разрешение спорных избирательных ситуаций, а на оптимальное и сбалансированное их урегулирование. Такие задачи могут быть достигнуты посредством усмотрения только в том случае, если избирательные комиссии четко понимают границу, в пределах которой усмотрение будет иметь позитивный характер.

Библиографический список

- Burbank S. B. Of Rules and Discretion: The Supreme Court, Federal Rules and Common Law (1988). Faculty Scholarship. Paper 1258. URL: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1258.
- Exercising discretion. L., 2003.
- Pager S. A. Strictness vs. Discretion: The European Court of Justice's Variable Vision of Gender Equality, 51 Am. J. Comp. L. 553 (2003).
- Азаров Е. С. Генезис пределов правоприменительного усмотрения // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 4.
- Артемова Д. И. Пределы применения судебного усмотрения // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2.
- Барак А. Судейское усмотрение. Пер. с англ. М., 1999.
- Берг Л. Н. Судебное усмотрение и его пределы (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
- Березин А. А. Пределы правоприменительного усмотрения: дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2007.
- Богданова Е. Е. Принцип добросовестности и судебное усмотрение // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 1.
- Велиев С. А. Принципы назначения наказания. URL: <https://books.google.ru/books?> (дата обращения: 06.10.2017).
- Головко А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Грачева Ю. Возможно ли судебское усмотрение при пробеле в уголовном праве? Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Грачева Ю. В. Гарантии ограничения судебного усмотрения при применении норм с оценочными понятиями. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000.
- Громова Н. В. Значение усмотрения суда при толковании норм налогового законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Денисенко В. В. Административное и судебское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право. 2013. № 1.
- Ермаков К. П. Понятие и субъективные пределы судебного усмотрения // Журнал российского права. 2009. № 8.
- Иванова М. В. Оптимизация пределов судебного усмотрения как фактор повышения эффективности правосудия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 3: в 2 ч. Ч. II.
- Комиссаров К. И. Задачи судебного надзора в сфере гражданского судопроизводства. Свердловск, 1971.
- Кораблина О. В. Административное усмотрение в системе российского права // Вестник Поволжского института управления. 2007. № 13.

Кораблина О. В. Актуальные проблемы судейского усмотрения в российском гражданском процессуальном праве // Гуманитарные исследования. 2007. № 4.

Кораблина О. В. Пределы судейского усмотрения по российскому законодательству // Гуманитарные исследования. 2007. № 2.

Кузнецов А. П. Судебное усмотрение: этимология понятия, пределы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3.

Марков П. В. Правовая природа и условия осуществления судебного усмотрения // Право и политика. 2011. № 11.

Мартышкин В. Н. Правовые и нравственные критерии судебного усмотрения // Право и безопасность. 2009. № 3.

Михеев И. В. Усмотрение в государственном управлении (историко-правовой аспект) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 1.

Мишина Е. А. Властное усмотрение: во зло или во благо? (по результатам круглого стола «Властное усмотрение и право»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Опалев Р. О. К вопросу о перспективах исследования процессуального усмотрения в рамках науки цивилистического процесса // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4.

Сарсенов А. М. Вопросы судебного усмотрения при анализе правовых норм // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 2.

Степин А. Б. Судебное усмотрение в частном праве (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Шарнина Л. А. Виды усмотрения в конституционном праве. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».