

Ю. А. Подгорная*, Е. М. Кузьмина**

Применение права: современные подходы и актуальные проблемы методологии

В юридической науке традиционно под применением норм права понимается вынесение индивидуально-конкретных государственно-властных правовых актов при разрешении юридических дел компетентными органами государства; организационно-правовое регулирование политических и правовых отношений, состоящее во властной юрисдикционной, исполнительно-распорядительной или контрольно-надзорной деятельности специальных субъектов, в процессе которой осуществляется индивидуальное урегулирование правом общественных отношений¹; наделение персонально указанных лиц (организаций) конкретными субъективными правами и возложением на них соответствующих юридических обязанностей, в зависимости от индивидуальных обстоятельств рассматриваемых дел и нормативно-правовых установлений². Применение правовых норм отличается от других форм реализации права по своей цели, характеру осуществляемой деятельности и форме, в которой оно протекает³.

* Доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Поволжского института им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

** Аспирант кафедры теории права Поволжского института им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

¹ См.: *Волленко Н. Н.* Социалистическая законность и применение права / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 1983. С. 32.

² См.: *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского права: Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 25–30.

³ См.: *Лазарев В. В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 33.

Правоприменение как разновидность социального управления имеет ярко выраженную властную природу. Это во многом определяет положение, занимаемое правоприменительной деятельностью в механизме реализации норм права. В. Н. Карташовым обоснованно подчеркивается, что правоприменение является самостоятельной формой реализации права, разновидностями которой выступают оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность компетентных органов¹. Индивидуально-правовое регулирование, по мнению Т. В. Милушевой, имеет место в ходе учредительной, оперативно-распорядительной, контрольно-надзорной деятельности, и оно связано со всеми формами реализации права².

В наименованиях терминов «исполнение», «использование», «соблюдение», «применение» есть определенная условность. Рассуждая в этом ключе, С. С. Алексеев замечает, что указанные формы реализации должны рассматриваться в единстве, в сочетании и в зависимости от типа правового регулирования. При использовании всегда имеет место соблюдение: при общедозволительном регулировании — в виде ненарушения конкретных запрещающих норм, при разрешительном — в виде строгого следования поведению в границах, очерченных субъективным правом, несовершения ничего такого, что выходит за эти границы³. Вышеозначенные формы реализации взаимосвязаны, а само их подразделение — условно. Применяя право, компетентные государственные органы, конечно же, соблюдают и исполняют соответствующие правовые нормы.

Правоприменительная деятельность справедливо считается основной формой реализации права должностными лицами государства. В условиях расширения частных начал и рамок юридической свободы, провозглашения принципа «не запрещенное законом дозволено» значительно возрастает роль активной саморегулирующей деятельности, и обычные граждане большую часть правовых предписаний осуществляют в формах прямой реализации права. Для властных же субъектов напротив должен утвердиться принцип «можно только то, что прямо разрешено законом». Основную часть своей компетенции они реализуют в форме применения права, прямые формы реализации, особенно соблюдение права, способствуют основной правоприменительной деятельности, создают условия, являются организующими началами поведения субъекта власти.

В юридической науке категория «применение права» понимается неоднозначно. Например, правоприменение отождествляется с реализацией права⁴. Существует мнение, что применение права — лишь предпосылка, юридический факт по отношению к использованию, исполнению и соблюдению правовых установлений⁵. При этом отмечается, что применение права — форма организации определенного поведения, а не форма реализации права. С. С. Алексеев утверждает, что применение права больше тяготеет к способам воздействия, чем к способам реализации⁶. Ученый подчеркивает, что применение права определяется как

¹ См.: *Карташов В. Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989.

² См.: *Милушева Т. В.* Исполнительная власть как форма реализации права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 166.

³ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. Харьков, 1994. С. 174.

⁴ См.: *Мицкевич А. В.* Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 10.

⁵ См.: *Рабинович П. М.* Рецензия на книгу В. В. Лазарева «Применение норм советского права» // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 146 и др.

⁶ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. Харьков, 1994. С. 148.

деятельность особых органов, является лишь ступенью осуществления правовой нормы и не может рассматриваться как полное претворение ее в жизнь, поскольку в дальнейшем потребуется реализация установленных прав и обязанностей в фактическом поведении субъектов. Подобной точки зрения придерживаются Л. С. Явич, Н. Г. Александров, Ю. Г. Ткаченко.

Рассуждая в том же направлении, В. М. Горшенев подчеркивает, что в применении права есть не только воздействующие средства — в известной мере оно обладает и реализующими качествами. Однако результата реализации права в применении нет, поскольку оно только способствует реализации определенных норм права, которые нуждаются в организующей деятельности уполномоченных субъектов¹. Он отрицает правоприменение как самостоятельную форму реализации норм права. С подобной точкой зрения вряд ли можно согласиться. Во-первых, ряд норм вообще не может реализоваться без актов применения права. Во-вторых, как уже отмечалось, применение права составляет основу деятельности многих органов государственной власти. В-третьих, именно правоприменение вызвало появление процессуальных норм, определяющих порядок действий государственных органов.

В юридической литературе отмечается ряд особенностей правоприменительных отношений.

Во-первых, они обусловлены объективными факторами: наличием правоприменительной формы деятельности, а также нормативных основ ее осуществления (правоприменительных норм).

Во-вторых, эти правоотношения носят «надотраслевой» характер.

В-третьих, они охватывают как правомерное, так и неправомерное поведение управляемых субъектов.

В-четвертых, возникновение, изменение и прекращение правоотношений такого типа возможно в связи с наступлением определенных юридических фактов, которые отличаются двойственностью своей правовой природы (материальные и процессуальные).

В-пятых, субъектный состав рассматриваемых правоотношений представлен: 1) участниками, которые непосредственно заинтересованы в исходе дела; 2) лицами, управомоченными разрешать дело, но не имеющими заинтересованности в его исходе (государственные органы и должностные лица). Последние в юридической литературе называются еще лидирующими субъектами².

В-шестых, отмечается наличие первичных и вторичных субъектов этих правоотношений. Первичным объектом выступает поведение управляемых субъектов и само материальное отношение, по поводу которого происходит правоприменительная деятельность. Вторичным — материальные и нематериальные блага³. С. С. Алексеев считает такой подход надуманным и необоснованным⁴. Под объектом правоприменительных отношений он понимает поведение адресатов правоприменительного акта, являющихся непосредственными носителями субъективных прав и юридических обязанностей.

¹ См.: Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 54.

² См.: Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 14.

³ См.: Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981. С. 97.

⁴ См.: Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 162–163.

В-седьмых, содержание такого вида правоотношений составляют корреспондирующие друг другу права и обязанности их субъектов: право компетентного органа разрешить дело и обязанность управляемого субъекта исполнить принятое решение. И наоборот: правоприменитель обязан разрешить дело в соответствии с законом, а управляемый субъект имеет право требовать от него таких действий.

В-восьмых, обращается внимание на двойственность юридической природы правоприменительных отношений.

По вопросу о *видах* правоприменительной деятельности у ученых-правоведов также нет единой точки зрения. А. Ф. Шебанов выделяет правоисполнительную и правоохранительную деятельность¹, И. С. Самощенко — оперативно-исполнительную и правоохранительную², С. С. Алексеев указывает на правоисполнительную и правообеспечительную деятельность. В рамках последней различает организационную, контрольно-надзорную и правоохранительную³.

Хотя учеными и предлагаются разнообразные классификации видов правоприменительной деятельности, суть их примерно одна и та же⁴. На наш взгляд, наиболее удачной является классификация, предложенная И. С. Самощенко, которая верно отражает сущность видов правоприменительной деятельности, присущей именно органам исполнительной власти.

Н. Н. Вопленко называет наиболее типичные *способы* правоприменительной деятельности: юрисдикционный, исполнительно-разрешительный, правоохранительный и поощрительный⁵. Т. В. Кашанина выделяет типы осуществления права: непосредственный и правоприменительный, а к видам правоприменения относит исполнительно-распорядительный и правоохранительный⁶.

Поскольку правоприменение и его роль в процессе реализации юридических норм трактуется юридической наукой неоднозначно, представляется необходимым выявить специфику правоприменительной деятельности.

1. Правоприменение — это особый вид деятельности, направленной на реализацию функций государства и на выполнение правовых предписаний. Отсюда понятие «применение права» в юридической науке раскрывается через категорию «правоприменительная деятельность», представляющую собой «систему разнородных действий основного и вспомогательного характера, имеющих творческое, организующее содержание»⁷. Правоприменительная деятельность, обеспечивающая быстрое, эффективное и обоснованное применение правовых норм к определенным жизненным ситуациям, находит свое закрепление в юридических нормах, которые предназначены для регулирования общественных отношений, формирующихся в связи с деятельностью уполномоченных органов по применению норм материального права⁸. Таким образом, по своему содержанию применение норм права является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных правовых

¹ См.: Шебанов А. Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 30.

² См.: Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3. С. 86.

³ См.: Общая теория социалистического права. Свердловск, 1966. С. 73.

⁴ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 90–91.

⁵ См.: Вопленко Н. Н. Реализация права : учебное пособие. Волгоград, 2001. С. 28.

⁶ См.: Юридическая техника. М., 2007. С. 398.

⁷ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 318.

⁸ См.: Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 31.

предписаний, обращенных к персонально определенным лицам и имеющих вид точно зафиксированных правовых велений¹. В результате происходит наделение этих участников конкретными субъективными правами и возложение на них конкретных юридических обязанностей. При применении достигается персонификация, индивидуализация действия правовых норм.

Важнейшая особенность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти состоит в том, что она является разновидностью управленческой деятельности, в процессе которой тесно переплетаются как юридические (правовые), так и организационные действия².

2. Правоприменительная деятельность осуществляется компетентными уполномоченными на то органами (должностными лицами). Субъект правоприменения — это наделенный государством соответствующей компетенцией активный участник правоприменительных отношений, которому принадлежит ведущая роль в развитии и движении этих отношений, в направлении и разрешении конкретной жизненной ситуации при помощи акта применения права³.

В современной юридической науке нет единства мнений относительно субъектов правоприменительной деятельности. Вопрос о субъектном составе правоприменительных отношений является актуальным и дискуссионным.

В связи с этим высказывается мнение, что правоприменительную деятельность могут осуществлять и негосударственные структуры⁴. Такая позиция представляется верной. Третейские суды, органы местного самоуправления, например, напрямую уполномочены государством выполнять данные функции⁵. Так, под правоприменением В. Н. Карташов понимает не государственно-властную деятельность, а любую властную деятельность компетентных субъектов.

3. Правоприменение носит властный характер, о чем свидетельствуют: осуществление правоприменительной деятельности по одностороннему волеизъявлению компетентных органов; правоприменительные акты, принятые в строгом соответствии с законом, обязательные к исполнению всеми лицами, которым они адресуются; обеспечение правоприменительных актов в необходимых случаях государственным принуждением, а иногда их переход в акты государственного принуждения.

Властное воздействие на поведение непосредственных субъектов права происходит в ходе рассмотрения конкретных дел и вынесении по ним конкретных правовых предписаний. Применение права по своему содержанию представляет властно-принудительную деятельность управомоченных субъектов. Однако «принуждение, — как верно замечает Н. М. Кейзеров, — не является имманентным качеством власти, ибо господство воли есть определенный статут, реализующийся по разному, в зависимости от конкретных обстоятельств. Властная и подвластная воля могут

¹ См.: *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского права: Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 25–30.

² См.: *Палеха Р. Р.* Природа правоприменения как особой формы реализации права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 13.

³ См.: *Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* М., 2009. С. 415.

⁴ См.: *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 11.

⁵ См.: *Сапун В. А.* Правоприменительная деятельность: особенность и структура // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 3. С. 187; *Его же.* Правовые средства и профессиональное правосознание в структуре правоприменительной деятельности // Юриспруденция XXI века: горизонты развития: Очерки / под ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. СПб., 2006; *Карташов В. Н.* Введение в общую теорию правовой системы. Ярославль, 1997. Ч. 3. С. 20.

органически совпадать, могут находиться в конфронтации. В первом случае нет необходимости в принуждении, власть при практической реализации всех установок обходится без него»¹. Безусловно, государственная правоприменительная деятельность опирается на государственное принуждение, в необходимых случаях без него не возможна реализация нормы права (например, административной санкции).

Властный характер органа, применяющего норму права, нельзя рассматривать безотносительно к компетенции этого органа. Орган, применяющий норму права, должен совершать только те действия, которые входят в его компетенцию, никаких других властных действий он совершать не может, т. к. вся фактическая деятельность правоприменительных органов, с точки зрения требований законности, должна протекать в рамках правовых предписаний.

Содержание принимаемого властным субъектом решения не детерминируется требованиями заинтересованного лица. Правоприменительный орган не обязан удовлетворять притязания управляемого субъекта лишь на том основании, что он стал инициатором правоприменительных отношений.

4. Правоприменительная деятельность осуществляется в специально установленных законом формах. К ним, в частности, принято относить следующие.

Конкретизация. Это такая ситуация, когда правоотношение не может возникнуть без властного решения компетентного органа, который должен конкретизировать имеющиеся у субъекта права или юридические обязанности.

Контроль. Имеются в виду случаи, когда содержание правоотношения должно подвергаться проверке со стороны компетентного органа (например, выдача лицензии).

Разрешение споров. Споры о праве — ситуация обыденная, и, как справедливо подчеркивает Т. В. Кашанина, вряд ли стоит осуждать лиц, которые не могут прийти к согласию. Не секрет, что субъекты права имеют свои собственные интересы и порой видят все только со своей позиции.

Наложение санкции. Данная ситуация встречается, когда нарушена норма права, умалено чье-то субъективное право, и его надо защитить путем привлечения нарушителя к юридической ответственности².

В условиях режима законности применение права облекается в процедурно-процессуальные формы³, которые обеспечивают достижение истины при реализации юридических норм, охрану прав заинтересованных лиц, защиту от возможных правонарушений⁴. Такой вывод делается многими авторами. В. М. Горшеневым отмечается *связь между материальными и процессуальными нормами* через «такое промежуточное звено, как правоприменительная деятельность (правоприменительный процесс)»⁵. В. Д. Сорокин высказывает позицию, согласно которой правоприменение — «юридически результативная деятельность», включающая административно-процессуальные и материально-правовые административные отношения⁶.

¹ Кейзеров Н. М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М., 1973. С. 46.

² См.: Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2007. С. 398.

³ См.: Дюрягин И. Я. Применение норм советского права: Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 12–16.

⁴ См.: Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 318.

⁵ Горшенев В. М. О природе процессуального права // Правоведение. 1974. № 2. С. 47–48. См. также: *Его же.* Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М., 1976. С. 27; Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 93.

⁶ См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 61.

С точки зрения общетеоретического подхода неоднородную природу правоприменительных отношений отмечал И. Я. Дюрягин. Он выделил в их составе процессуальные и материальные правовые отношения. Материальноправовые, по его мнению, связаны с изданием правоприменительного акта; а процессуальные отношения носят обеспечивающий характер по отношению к материально-правовым¹.

Наличие материальных и процессуальных правовых связей подчеркивает и В. А. Юсупов. По его мнению, процессуально-правовые отношения являются продолжением материально-правовых, и носят вторичный характер. Он выделяет два вида процессуальных отношений в сфере государственного управления: организационные и регулятивные. Организационно-процессуальные отношения имеют место при решении вопросов о создании органов исполнительной власти, обеспечении возможности их совершенствования и т. д. Регулятивно-процессуальные отношения возникают в ходе рассмотрения конкретных дел и принятия решений².

5. Правоприменительная деятельность органов государственной власти — творческий процесс, несущий на себе отпечаток личности правоприменяющего субъекта. В контексте предпринятого исследования представляют определенный интерес социально-психологические аспекты применения правовых норм. Достаточно подробно они разработаны В. В. Лазаревым. Обеспечить беспрепятственное действие права — вот смысл решения любого юридического дела. Поэтому самому правоприменителю необходимо соблюдать, исполнять, использовать адресованные ему правовые нормы. Авторитет власти подрывается, в том числе и по причине несоблюдения данной властью ею же провозглашаемых законов³.

Необходима высокая ответственность властного субъекта, поскольку его действия совершаются в интересах третьих лиц. В ходе контактов с правоприменяющими органами у человека должно укрепляться чувство законности, справедливости и обоснованности выносимых решений. Он должен убеждаться в надежности установленных в законе гарантий и свобод. Именно правоприменительную деятельность следует считать центром правового воспитания. Правоприменяющее учреждение можно рассматривать в качестве своеобразных очагов формирования высокой правовой, нравственной и общей политической культуры граждан, где государственные служащие и должностные лица демонстрируют эту культуру в действии.

6. Правоприменительная деятельность — удовлетворение потребностей и интересов всего общества (а не личных потребностей правоприменителя и не только потребностей лиц, реализующих свои права и обязанности), поэтому правоприменительная деятельность обладает повышенной социальной значимостью.

Выделив и проанализировав признаки правоприменительной деятельности, необходимо определить его понятие. Применение норм права — это властная, творческая, организующая деятельность компетентных органов и лиц (по осуществлению норм права относительно конкретных жизненных случаев путем вынесения индивидуально-конкретных предписаний), имеющая своей целью содействие адресатам правовых норм в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а также контроль за этим процессом.

¹ См.: Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981. С. 98–99.

² См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 26–27.

³ См.: Лазарев В. В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982. С. 29.

Резюмируя, можно отметить «разброс мнений» по отдельным вопросам правоприменения. Во многом это связано с тем, что в современной отечественной литературе по теории права проблемы методологии правоприменения не получили необходимой разработки¹. В структуре исследовательской, правотворческой и практической правоприменительной деятельности нередко реализуются подходы, противоречащие аксиомам современной научной методологии — разрыв формы и содержания; игнорирование требований системного подхода в юридическом анализе и построении систем правоприменения; игнорирование требования функционального, деятельностного и информационного подходов. Верно подмечено, что абстрактно-догматический и формально-юридический подходы, уместные при анализе понятий и категорий права, оказываются совершенно недостаточными при анализе правоприменения как системы.

Следует согласиться с Ю. А. Тихомировым, указывающим в своих работах на необходимость создания новой концепции реализации права в России. В частности, он полагает, что сложились «юридические мифы»: принятие закона и есть его автоматическое действие; правоприменение — «цепь» конкретных актов; обращение к закону требуется лишь при его нарушениях; статутные акты — это фикция, ибо вместо них действует оперативное нормотворчество и т. д.²

В общей структуре современной методологии правоприменения должны быть выделены и подвергнуты научной разработке общетеоретический уровень и уровень отраслевых наук, комплексных отраслей законодательства, при формировании стандартов общего юридического образования.

Необходима методология правоприменительной деятельности, в качестве объекта которой выступает сама деятельность правоприменителя и задачей которой является ее оптимизация, повышение эффективности.

¹ Только в последние годы стали появляться публикации по означенной проблематике. См., например: *Колдин В. Я.* Проблемы методологии правоприменения // *Государство и право.* 2011. № 1. С. 11—20; *Кузьмина А. В.* Теоретико-методологические предпосылки исследования современных правоприменительных интересов // *Государство и право.* 2011. № 2. С. 5—13.

² См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенций. М., 2001; *Его же.* Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.