Соотношение принципов законности и целесообразности в правоприменительной деятельности органов публичной власти

Васильева Наталья Васильевна
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева, wekna-84mvd@yandex.ru

В статье анализируются исторические и теоретические основы соотношения законности и целесообразности, рассматривается зарубежный опыт и доминирование формальной законности в российской практике. Предлагаются меры по разрешению противоречия: развитие правовой культуры, формирование института позитивного административного усмотрения, закрепление критериев отступления от формальных предписаний в постановлении Пленума Верховного Суда РФ.
Ключевые слова: законность, целесообразность, административное усмотрение, «ловушка законности».

Проблема соотношения законности и целесообразности является фундаментальной и предполагает постоянное переосмысление в рамках юридической науки в целом, не только в рамках административно ее отрасли. Законность и целесообразность – универсальные для права категории. Диалектика этих, порой вступающих в противоречие, начал требует постоянной теоретической проработки на новых этапах общественного развития. Целесообразность в административном праве или административное усмотрение прошла многовековой путь развития и остается неотъемлемым элементом правовой реальности. Как отмечается в современных источниках целесообразность в управленческой деятельности восходит к представлениям о просвещенных правителях и чиновниках, более разумных, чем подданные и даже судьи. Данные представления зародились во Франции, оформились к началу XVIII в. и распространились в континентальных системах права, в немецкой и австрийской юридической науке. Очевидно, что концепция просвещенного правителя опирается на философские идеи Платона и Аристотеля о меритократическом устройстве власти – правления лучших, наиболее достойных, а также более поздние идеи европейского Просвещения, в частности концепцию просвещенного абсолютизма.

В условиях централизованной системы управления и формалистской управленческой культуры в отечественной науке приоритет, зачастую, отдается законности как строгому, неукоснительному следованию букве закона. Целесообразность или принцип принятия решения по усмотрению субъекта правоприменительной деятельности, нередко рассматривается в негативном ключе: «Несмотря на функциональную значимость целесообразности в механизме правового регулирования, её доминирование над законностью или выход за установленные законом рамки порождают системные риски для правопорядка». Оставим за пределами настоящего текста отыскание ответов на неизбежные вопросы – когда в истории отечественного, как советского, так и постсоветского, права, права, не опирающегося на судебные прецеденты, усмотрение действительно было таким фактором риска? Отметим лишь очевидное: усмотрение, ведущее к нравственно оправданному и социально одобряемому решению органов власти, также может быть *фактором стабильности правоприменения, опорой правопорядка и вселять в граждан веру в справедливость и гуманность закона и компетентность органов власти*. В этом контексте заслуживает упоминание и формулировка Конституционного Суда РФ, требующая от правоприменителя не только принимать решения «в рамках предоставленных им полномочий», но и руководствоваться «принципами поддержания доверия граждан к закону и действиям государства». Данная формулировка закрепляет *принцип защиты доверия в публичной деятельности органов власти.*

Рассмотрим типичные обстоятельства: пожилая женщина, пенсионерка, обращается за субсидией на оплату жилищно-коммунальных услуг. Пакет документов в целом в порядке, но в одной из справок обнаруживается мелкий дефект: например, срок действия истёк ровно на два дня, или в ведомственной информационной системе значится несуществующая задолженность, хотя на руках у заявительницы есть квитанции об оплате. Должностное лицо,

наделённое полномочиями по назначению субсидии, оказывается перед выбором. С точки зрения формального закона, а точнее ведомственного регламента, оно обязано отказать. Любое отступление от буквального предписания рассматривается как нарушение. И должностное лицо отказывает. Формально все выполнено безупречно, с механической, машинной точностью. По существу человека оставляют без меры социальной поддержки, в которой тот объективно нуждается. Насколько целесообразно в данном случае такое «правомерное» поведение должностного лица? Насколько такое решение соответствует нравственным нормам и социальным ожиданиям и какую репутацию публичной власти формирует у законопослушных граждан?

Принцип усмотрения рассматривается в позитивном ключе в работах В.М. Манохина, в них отмечается всеобъемлющий и разнообразный характер полномочий исполнительной власти в области экономики, социального обеспечения, безопасности и т.д., непрерывность и оперативность деятельности, которая не поддается своевременному правовому регулированию практически. Усмотрение становится необходимым элементом в силу неизбежного отставания правового регулирования от изменений в общественной жизни, а также когда такое регулирование избыточно: «существуют причины, вызывающие проблемы правового регулирования деятельности исполнительной власти. Во-первых, это пробел в правовом регулировании, требующий собственно принятия соответствующей нормы – изменения или дополнения в нормативный акт. Во-вторых, отсутствие необходимости регулирования, то есть его не может и не должно быть». Кроме того, усмотрение в публичном управлении проявляется в тех случаях, когда управленческие действия осуществляются при так называемых неопределенных правовых условиях.

Принцип законности требует неукоснительного следования букве нормативного акта, даже если это ведёт к несправедливым последствиям. Принцип целесообразности, напротив, ориентирует на выбор наиболее разумного, адекватного обстоятельствам и справедливого варианта действий, ориентируясь на цели управления и интересы граждан. В теории административного права это противоречие описывается *как конфликт между принципом законности и принципом целесообразности*.

В зарубежном законодательстве, например в Германии, целесообразность прямо закреплена в нормах, регламентирующих административные процедуры, и более того, существует механизм, позволяющий отступить от формального предписания, если его применение влечёт явную несправедливость.

Помимо развитого законодательства об административных процедурах в административном праве Германии предусмотрены как досудебные – ведомственное обжалование, так и судебные возможности контроля за дискреционными полномочиями органов исполнительной власти. Административный орган или вышестоящий административный орган может провести новую оценку ранее принятого дискреционного решения, даже если первоначальное решение представляется правомерным и целесообразным. В административном суде при рассмотрении дискреционного решения может быть поставлен вопрос о следующих нарушениях:

- *неприменение усмотрения:* усмотрение это не только право, но и обязанность органа исполнительной власти;

- *нарушение принципа соразмерности в усмотрении:* административный орган должен соблюдать пределы усмотрения;

- *неверное применение усмотрения:* усмотрение должно соответствовать смыслу и цели закона и не вступать с ним в противоречие.

При этом практика правоприменения определяется представлениями об иерархии правовых благ. Например, полиция обладает возможностью усмотрения в том совершать ли какие-либо действия в целях общественной безопасности или не совершать. Если же складываются угрозы для охраняемых правовых благ высокого ранга, например для конституционных прав, то усмотрение может быть полностью устранено и бездействие будет неправомерным.

В современной юридической науке Китайской Народной Республики соотношению принципов законности и целесообразности также уделяется пристальное внимание. Как отмечается в работах исследователей, концепт верховенства права не позволяет администрации действовать полностью свободно от требований законодательства. Однако усмотрение — это не предмет для борьбы и устранения. Оно является важным каналом достижения управленческих целей, а от законодателя требуется установить оптимальный баланс между связанным и свободным администрированием. Современность характеризуется значительной, разнообразной и динамичной неопределенностью, которая порождает серьезные управленческие проблемы, разрешить их без усмотрения невозможно. Необходимо сконструировать эффективный механизм контроля решений по усмотрению. Самостоятельное место в нем отводится обязанности разъяснять причины принятия таких решений, учитывать сложившуюся практику, обеспечивать предсказуемость управленческой деятельности, в том числе через принцип пропорциональности. Иными словами, целесообразность реализуется через критерии проверки правомерности ее реализации.

В России принцип целесообразности, хотя и выводится из требований добросовестности, разумности и обоснованности решений, на практике почти никогда не служит оправданием для отступления от формальной нормы. Более того, сама попытка сослаться на целесообразность рассматривается контролирующими органами как нарушение. В результате формируется феномен, который можно назвать «ловушкой законности». Это ситуация, когда закон предписывает единственно возможное действие, но его применение в данных конкретных обстоятельствах приводит к абсурдному, несправедливому или заведомо неоптимальному результату. У должностного лица нет легальной возможности выбрать иное решение. Его усмотрение, даже если оно формально допускается, на практике оказывается сковано страхом последующего контроля и ответственности.

Этот конфликт хорошо известен не только теоретикам, но и практикам. 30 мая 2025 года в Омске, в Сибирском юридическом университете, состоялась Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Судебный контроль за административным усмотрением: теория, законодательство и правоприменительная практика». Участники конференции - ведущие учёные-административисты, судьи, представители прокуратуры - практически единогласно признали, что сегодня суды испытывают серьёзные затруднения при оценке подобных ситуаций. В итоговой резолюции было зафиксировано предложение о необходимости разработки отдельного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, которое содержало бы чёткие критерии оценки законности решений, принятых в рамках административного усмотрения.

Обратимся к примерам, иллюстрирующим тезис о необходимости совершенствования деятельности органов исполнительной власти в соответствии с принципом усмотрения. В Самарской области в 2025 году пенсионеру

было отказано в субсидии по той причине, что в государственной информационной системе ЖКХ числилась несуществующая задолженность, тогда как у заявителя имелись платёжные документы, подтверждающие отсутствие долга. Сотрудник органа социальной защиты предпочёл довериться формальным данным системы, а не представленным документам. Субсидия была назначена только после судебного разбирательства. Формально сотрудник действовал в соответствии с регламентом, который предписывает руководствоваться данными государственных информационных систем. Но с точки зрения разумной целесообразности он мог и должен был сделать запрос для уточнения сведений. Однако такая возможность не была предусмотрена процедурой.

Второй пример - из практики Верховного Суда Российской Федерации за 2025 год. Бюджетное учреждение, определяющее кадастровую стоимость земельных участков, классифицировало участок как земли промышленного назначения, сославшись на правила землепользования и застройки, утверждённые муниципалитетом. Собственник участка представил правоустанавливающие документы 1993 года и официальные ответы Росреестра, подтверждающие, что фактически участок является сельскохозяйственным. Учреждение проигнорировало эти документы, формально применив более поздний нормативный акт. Верховный Суд встал на сторону собственника и указал, что формальное применение нормативного предписания в отрыве от фактических обстоятельств и вопреки очевидным доказательствам не может считаться законным. Фактически Суд потребовал от должностных лиц руководствоваться не только буквой, но и целью правового регулирования — то есть проявить административную целесообразность. Однако до того, как дело дошло до Верховного Суда, гражданин понёс значительные финансовые и временные потери, а должностное лицо, принявшее формальное решение, не понесло никакой ответственности.

Стоит обратить внимание на реакцию самого законодателя. В 2024 г. Государственной Думой был одобрен законопроект, освобождающий должностных лиц органов местного самоуправления от ответственности за неисполнение переданных государственных полномочий в случае недостаточного финансирования. Это косвенное признание того, что формальное требование исполнять полномочия без ресурсного обеспечения ставит должностное лицо в заведомо безвыходную ситуацию. Однако законодатель пошёл по пути освобождения от ответственности за бездействие, а не по пути легализации позитивного усмотрения, которое позволило бы должностному лицу перераспределять средства или изменять способы исполнения.

Подводя итог, постараемся предложить меры, направленные на разрешения конфликта между принципами законности и усмотрения в деятельности органов исполнительной власти. Представляется необходимым выделить три направления корректировки:

- развитие правовой культуры, преодоление предвзятости в осмыслении целесообразности или принятия решения по усмотрению. Целесообразность не следует рассматривать как злоупотребление свободой выбора, предоставленной законом, как фактор коррупционного поведения. Следует отличать действие по усмотрению в пределах нормы от беззакония, то есть игнорирования нормы. Целесообразность должна быть осмыслена как правовое начало, принцип правоприменения, обеспечивающий его оперативность и стабильность. Кроме того, необходимо рассмотреть принцип административного усмотрения не только во взаимодействии с принципов законности, верховенства права, но и с принципом защиты доверия граждан к закону и государству.

- формирование института позитивного административного усмотрения, позволяющего в исключительных случаях отступать от формального предписания при условии письменного обоснования и при последующем судебном контроле, а также обеспечивать защиту должностного лица от юридической ответственности за проявленную инициативу в условиях юридической неопределенности. Институт позитивного административного усмотрения должен быть обеспечен законодательно, процедурно. Как отмечает К.В. Давыдов, усмотрение в деятельности администрации должно быть обеспечено и, в то же время, ограничено, тремя элементами – установлением административной процедуры, процедурными правилами и нормами об административных актах.

- принятие отдельного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, закрепляющего механизм позитивного административного усмотрения, в том числе ясные критерии, при которых формальное соблюдение нормативного предписания не признаётся надлежащим исполнением, если оно противоречит цели закона и причиняет вред охраняемым интересам.

Законность без целесообразности вырождается в формализм, а целесообразность без законности - в произвол. Ключевая проблема современной правоприменительной практики заключается в отсутствии у должностного лица легального и безопасного способа выбрать разумное решение в ситуации, когда буква закона расходится с его духом. Пока такая возможность отсутствует, мы будем сталкиваться с множеством случаев, где формально правильное решение оказывается фактически неправильным, нравственно неоправданным и дискредитирующим органы исполнительной власти. Предложенные меры не направлены на отмену принципа законности, но на восстановление необходимого баланса.

Литература

1. Давыдов Е.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : монография / Е.В. Давыдов ; отв. ред. Ю.Н. Старилов. – Новосибирск : Академиздат, 2020. – 513 с.

2. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения / В.В. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1974. – 184 с.

3. Манохин В.М. Административное право Россию / В.М. Манохин. – Саратов, 2011. – 48 с.

4. Манохин В.М. Со школьной скамьи – в бой! / В.М. Манохин // Юридические записки. 2013. № 3. С. 12.

5. Марьина А.А. Принцип целесообразности в современном российском праве (гражданско-правовые аспекты) / А.А. Марьина // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2019. № 9. С. 126–130.

6. Найдина О.А. Соотношение законности и целесообразности в процессе реализации права / О.А. Найдина // Новый юридический вестник. 2025. № 10. С. 1–3.

7. Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения / Й. Пуделька // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2017. Т. 8, Вып. 4. С. 443–451.

8. Сайфуллин А.И. К вопросу о соотношении категорий «законность» и «целесообразность» в теории права / А.И. Сайфуллин // Вестник экономики, права и социологии. 2021. № 2. С. 54–57.

9. Соболева Ю.В. Целесообразность или управление по усмотрению в деятельности исполнительной власти / Ю.В. Соболева // Вестник Поволжского института управления. 2024. Т. 24, № 6. С. 38.

10. Соловей Ю.П. Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика (обзор всероссийской

научно-практической конференции) / Ю.П. Соловей // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 3. С. 320–361.

11. Старилов Ю.Н. К 100-летию Василия Михайловича Манохина – выдающегося ученого-административиста России, создателя ведущей научной правовой школы, участника Великой Отечественной войны / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 298.

12. Чабан Е.А. Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор / Е.А. Чабан // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 5А. С. 158.

13. Шерстобоев О.Н. Теория административного усмотрения: этапы формирования / О.Н. Шерстобоев // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 158–173.

14. Шерстобоев О.Н. Административное усмотрение: китайский опыт / О.Н. Шерстобоев // Право между Востоком и Западом. 2024. № 4. С. 76–86.

The relationship between the principles of legality and expediency in the law enforcement activities of public authorities

Vasilyeva N.V.

Northwestern Branch of the V.M. Lebedev Russian State University of Justice

This article analyzes the historical and theoretical foundations of the relationship between legality and expediency, examines international experience, and examines the dominance of formal legality in Russian practice. Measures to resolve this contradiction are proposed: developing a legal culture, establishing an institution of positive administrative discretion, and codifying criteria for deviating from formal regulations in a resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: legality, expediency, administrative discretion, “legality trap”.

References

1. Davydov, E.V. Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience: a monograph / E.V. Davydov; ed. Yu.N. Starilov. – Novosibirsk: Akademizdat, 2020. – 513 p.
2. Lazarev, V.V. Gaps in the Law and Ways to Eliminate Them / V.V. Lazarev. – Moscow: Legal Literature, 1974. – 184 p.
3. Manokhin, V.M. Administrative Law in Russia / V.M. Manokhin. – Saratov, 2011. – 48 p.
4. Manokhin, V.M. From School to Battle! / V.M. Manokhin // Legal Notes. 2013. No. 3. P. 12.
5. Maryina A. A. The principle of expediency in modern Russian law (civil law aspects) / A. A. Maryina // Modern science: current problems of theory and practice. Series: Economics and law. 2019. No. 9. Pp. 126–130.
6. Naidina O. A. The relationship between legality and expediency in the process of exercising the law / O. A. Naidina // New legal bulletin. 2025. No. 10. Pp. 1–3.
7. Pudelka J. The concept of discretion in German administrative law and its distinction from judicial discretion / J. Pudelka // Bulletin of St. Petersburg University. Law. 2017. Vol. 8, Issue. 4. P. 443–451.
8. Saifullin A.I. On the Relationship between the Categories of “Legality” and “Expediency” in Legal Theory / A.I. Saifullin // Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2021. No. 2. P. 54–57.
9. Soboleva Yu.V. Expediency or Discretionary Management in the Activities of the Executive Branch / Yu.V. Soboleva // Bulletin of the Volga Region Institute of Management. 2024. Vol. 24, No. 6. P. 38.
10. Solovey Yu.P. Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, Law Enforcement Practice (Review of the All-Russian Scientific and Practical Conference) / Yu.P. Solovey // Siberian Legal Review. 2025. Vol. 22, No. 3. Pp. 320–361.
11. Starilov Yu.N. On the 100th Anniversary of Vasily Mikhailovich Manokhin – an Outstanding Russian Scholar in Administrative Law, Founder of the Leading Scientific Legal School, and Participant in the Great Patriotic War / Yu.N. Starilov // Bulletin of Voronezh State University. Series: Law. 2023. No. 3 (54). Pp. 298.
12. Chaban E.A. Administrative Discretion of Officials Exercising State Control and Supervision / E.A. Chaban // Issues of Russian and International Law. 2020. Vol. 10, No. 5A. P. 158.
13. Sherstoboev O.N. Theory of Administrative Discretion: Stages of Formation / O.N. Sherstoboev // Siberian Legal Review. 2023. Vol. 20, No. 2. pp. 158–173.
14. Sherstoboev O.N. Administrative Discretion: The Chinese Experience / O.N. Sherstoboev // Law between East and West. 2024. No. 4. pp. 76–86.