

also have not reached agreement in a potential use of discretion in activities of law enforcement officials. These issues were not resolved in the soviet and post-soviet legal science, the problems of discretion in law currently remain to be topical.

*Keywords: discretion, application of law, justice.*

УДК 340.1

**А.В. Григорьев**, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь.  
(e-mail: grigor-alcx@mail.ru)

### ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

*Рассматриваются научные точки зрения по теоретическим проблемам применения права, представленные в дореволюционной, советской и современной юридической литературе. Анализируется понятие «правоприменение» и его признаки. Подчеркивается, что причиной современных теоретических споров вокруг понятия «правоприменение», его признаков, содержания является использование учеными различных методологических подходов к их исследованию.*

*Ключевые слова: применение права, реализация права, признаки правоприменения, субъекты правоприменения.*

В юридической литературе до сих пор не достигнуто единого понимания того, что представляет собой правоприменение, хотя указанная проблема не является новой. До сих пор продолжаются дискуссии относительно того, рассматривать ли правоприменение в качестве особой формы реализации права наряду с соблюдением, исполнением и использованием; какова связь между правоприменением и принуждением; допустимо ли отождествлять правоприменение и правоприменительную деятельность.

Дефиниции «применение права» и «правоприменительная деятельность» используются в современной юридической науке в значении конкретной деятельности органов государства, в том числе и органов внутренних дел. Несмотря на то что указанные термины активно используются и разрабатываются в юридической науке с середины XX в., следует отметить, что до настоящего времени единства мнений относительно их содержания не достигнуто. И это неудивительно, ведь еще в 1954 г. отдельные авторы вообще объявили словосочетание «правоприменительная деятельность» несостоятельным из-за «неудачных терминов» [1, с. 8]. В то же время анализ материалов дискуссии, развернувшейся на страницах журнала «Советское государство и право» в 1954–1955 гг., позволяет констатировать, что большинство авторов (А.М. Васильев, Д.А. Керимов, П.Е. Недбайло, М.Н. Хангалов) все же признали обоснованным и неоспоримым реальное существование деятельности, получившей название «правоприменительная деятельность». В результате указанной дискуссии ученые пришли к мнению, что «советское законодательство связывает обычно термин „применение“ с тем способом осуществления юридических норм, который характеризуется властными действиями компетентных государственных органов по отношению к другим государственным организациям, общественным организациям и гражданам» [2, с. 53]. Тем не менее относительно содержания термина «применение права» характерно было расхождение по многим принципиальным вопросам. Например, И.Е. Фарбер не находил различия между реализацией, осуществлением и применением правовых норм [3].

Полагаем, что указанное своеобразие, характерное для советского периода развития теоретико-правовой науки, можно объяснить спецификой исследования этой юридической категории в дореволюционной юридической науке. Использование термина «применение права» относится к концу XIX в., однако вопрос применения права был недостаточно разработан. Дело в том, что под реализацией права понималось осуществление или исполнение норм права, поэтому сами формы реализации права не получили достаточного уяснения по сравнению с современными представлениями.

Мы разделяем наиболее распространенную в юридической науке точку зрения, в соответствии с которой правоприменение представляет собой особую форму реализации права. Неравнозначность применения права с иными формами реализации права (соблюдение, испол-

нение, использование) позволяет отдельным авторам утверждать, что правоприменение выступает не формой, а стадией, этапом реализации права либо вообще не входит в реализацию права, а является стадией правового регулирования [4]. Другая группа ученых полагает, что правоприменение не может рассматриваться в одном ряду с соблюдением, исполнением и использованием правовых норм, в то же время оно и не является стадией правового регулирования. Например, Ю.С. Решетов считал, что применение права есть форма организации определенного поведения, а не форма реализации [5]. В.Я. Колдин, указывая, что эффективность права обусловлена в первую очередь деятельностью государственных органов, обеспечивающих его исполнение, и методологическая роль права в этих формах его реализации совершенно различна, делает вывод о невозможности рассматривать правоприменение в одном ряду с другими формами реализации права [6, с. 11–12]. «Правоприменение, – считает М.Ю. Осипов, – это самостоятельный вид деятельности, осуществляемый специально на то уполномоченным субъектом права в установленном нормами права порядке, направленный на разрешение конкретного юридического дела» [7, с. 2199].

В этой связи правоприменение рассматривается учеными в двух смыслах: широком и узком. В широком смысле применение права – это сложный процесс, в который вовлечен большой круг субъектов. В узком смысле применение права представляет собой организованную государственно-властным способом реализацию сложного комплекса взаимосвязанных правовых норм, регулирующих одну и ту же ситуацию [8, с. 61]. Понятно, что указанные определения не отражают ни содержания, ни признаков правоприменения.

Мы придерживаемся мнения большинства ученых, что соблюдение, исполнение, использование и применение правовых норм – это формы их реализации. Соблюдение, исполнение и использование представляют собой непосредственные формы реализации права, в то время как применение права, как отмечалось выше, представляет собой особую форму его реализации. При этом различие между правоприменением и непосредственными формами реализации права (соблюдение, исполнение, использование) необходимо проводить по субъекту. Исходя из критерия участия или неучастия в процессе реализации той или иной нормы права специально уполномоченного, обладающего властными полномочиями субъекта, О.В. Белянская пришла к выводу о существовании только двух форм реализации права: непосредственной и правоприменительной [9, с. 119]. Необходимо также учитывать, что правоприменение как властная, организующая деятельность специально уполномоченных субъектов представляет собой одну из главных составных частей механизма правового регулирования общественных отношений, что значительно отличает ее от других форм реализации права.

Отсутствие подобных отграничений, как и сложившееся в советской юридической науке понимание термина «применение права», обусловило различные точки зрения и на субъектов применения права. В.В. Лазарев и И.П. Левченко к субъектам правоприменения относили государственные органы, должностных лиц и общественные организации [10, с. 13]. Примечательно, что в более ранних работах В.В. Лазарев под применением права понимал особого рода деятельность уполномоченных органов, имеющую целью содействие в реализации норм, обращенных к другим субъектам права [11, с. 12]. Из указанного определения не ясно, каких субъектов ученый относил к уполномоченным органам, хотя в научной статье «Понятие и разновидности нетипичных ситуаций правоприменительного процесса» к субъектам правоприменения он относил и граждан: «менее распространены правоприменительные действия отдельных граждан... например, действия потерпевшего по уголовным делам, возбужденным по его жалобе» [12, с. 43]. В то же время в работе «Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории)» В.В. Лазарев приводит классификацию правоприменительных актов в зависимости от субъектов, осуществляющих применение права (органы исполнительной власти, исполнительно-распорядительные органы, органы юрисдикции, органы, входящие в материальные придатки государства, общественные организации) [13, с. 63], где не указывал граждан в качестве таковых.

Возвращаясь к дореволюционным традициям, отметим, что большинство ученых конца XIX – начала XX в. не рассматривали участие граждан в процессе применения права. Скорее, речь шла «о статутарном праве общественных союзов и учреждений» [14, с. 239–257].

Как видим, в дореволюционный и советский период развития юридической науки учение о правоприменении не совпадает с современными его представлениями, что обусловлено отсутствием отграничения правоприменения от исполнения и использования норм права в процессе

становления учения о правоприменении до 1917 г. и особенностями дальнейшего развития его отдельных положений.

В этой связи рассмотрим содержание применения права путем выявления отдельных признаков, выражающих его сущность.

В ходе упомянутой выше дискуссии относительно правоприменительной деятельности в качестве признаков, выражающих сущность применения права, были установлены наиболее общие: властность и организующий характер предпринимаемых действий, факт совершения их в установленных процессуальных формах по уполномочию государства. Р.Х. Макуев в качестве таких признаков выделял взаимодействие формы реализации права; целостность модели правоприменительной деятельности; осуществление в сфере определенных правоотношений, возникновение которых связано с определенным фактом или фактическим юридическим составом [15, с. 34].

На современном этапе развития юридической науки выделяют следующие существенные признаки применения права: осуществляется специально уполномоченными государством органами в пределах предоставленной компетенции; носит государственно-властный характер; протекает в особых, установленных нормативными актами формах и с соблюдением определенных процедур; претворяется на основе и во исполнение правовых норм; осуществляется с соблюдением основных принципов правоприменения; результатом деятельности по применению права является вынесение и исполнение индивидуально-конкретных предписаний (правоприменительного акта) [16, с. 123].

Одним из основных признаков правоприменения, как указывает А.А. Захаров, является государственно-управленческая природа этой формы реализации права, где субъект правоприменения, направляя, организуя и стимулируя поведение других участников правоотношений, а также задавая юридическую тональность и направленность действий субъектов правоприменительного процесса, одновременно осуществляет контроль над ними [17].

По мнению О.В. Белянской, основными признаками правоприменения являются: взаимосвязь правоприменения с разрешением ситуаций, когда для эффективной реализации требуется профессиональное вмешательство специальных субъектов, которых определяет государство; в правоприменительных отношениях одним из участников всегда является субъект, наделенный властными полномочиями, которые он обязан использовать для удовлетворения интересов других участников отношений; реализация права путем правоприменения сопровождается вынесением индивидуального правового акта, исходящего от компетентного органа или должностного лица, в котором индивидуализируются права и обязанности субъектов права; правоприменение осуществляется в особых, установленных законом процессуальных формах, это определенный процесс, состоящий из ряда последовательно определенных стадий [9, с. 119].

Вряд ли можно согласиться с О.В. Белянской относительно удовлетворения интересов других участников отношений в процессе применения права. Дело в том, что правоприменение обладает повышенной социальной значимостью по сравнению с другими формами реализации права. В этой связи, по справедливому утверждению В.В. Лазарева, цель правоприменения заключается не в удовлетворении личных потребностей правоприменителей и лиц, реализующих права и обязанности, а в удовлетворении потребностей и интересов всего общества [18, с. 64].

Вышеизложенное объясняет наличие различных теоретико-правовых концепций правоприменения. Так, П.Е. Недбайло рассматривал правоприменение как «осуществление и реализацию правовых норм в деятельности людей, учреждений и организаций путем соблюдения и использования предписаний этих норм» [19, с. 125].

И.П. Левченко, исследуя механизм применения права, рассматривает правоприменение как государственно-властную деятельность компетентных государственных органов, посредством которой содержащиеся в нормативных правовых актах общие правила поведения и деятельности социальных субъектов переводятся в плоскость их индивидуально-конкретного действия [20].

Применение права, по мнению А.А. Захарова, – одна из важнейших форм правореализации, которая представляет собой властную деятельность уполномоченных на то субъектов права (правоприменяющих субъектов), обладающих необходимыми функциями, средствами и методами, в целях обеспечения непрерывности процесса реализации нормативно-правовых предписаний путем наделения одних участников правоотношений субъективными правами, а других – юридическими обязанностями либо возможностями принятия решения по вопросам о

последствиях правовых споров и правонарушений и привлечения виновных к юридической ответственности [17].

Полагаем, что к наиболее существенным признакам, характеризующим правоприменение, следует отнести: организующий характер деятельности государственных органов; осуществление специально уполномоченными государством органами в пределах предоставленной компетенции правоприменения в рамках конкретных правоотношений; осуществление в особых, установленных законом формах; сочетание правоприменения с иными формами реализации права (соблюдением, исполнением, использованием); существование в форме ряда последовательных стадий; сопровождается вынесением индивидуального правового акта.

Анализ дореволюционной, советской и современной научной юридической литературы по проблемам правоприменения позволяет сделать вывод, что причиной современных теоретических споров вокруг понятия «правоприменение», его содержания, субъектов, стадий является использование учеными различных методологических подходов к их исследованию. Традиционное учение о правоприменении, выработанное в дореволюционный и советский период развития юридической науки, находит отражение в современной юриспруденции, что, с одной стороны, свидетельствует о преемственности научного знания, а с другой – об эволюции учения о применении права в современной белорусской правовой науке.

1. Студенкин, С.С. К обсуждению вопроса о применении норм советского социалистического права / С.С. Студенкин // Совет. государство и право. 1954. № 8. С. 77–79.
2. К итогам дискуссии о применении норм советского права // Совет. государство и право. 1955. № 3. С. 44–53.
3. Фарбер, И.Е. О применении норм советского социалистического права / И.Е. Фарбер // Совет. государство и право. 1954. № 4. С. 15–26.
4. Швецов, С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 07.00.02 / С.Б. Швецов. СПб., 2004. 156 л.
5. Решетов, Ю.С. Реализация норм советского права: системный анализ / Ю.С. Решетов. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1989. 158 с.
6. Колдин, В.Я. Проблемы методологии правоприменения / В.Я. Колдин // Государство и право. 2011. № 1. С. 11–20.
7. Осипов, М.Ю. Соотношение правоприменения, реализации права и правового регулирования / М.Ю. Осипов // Право и политика. 2009. № 11. С. 2198–2204.
8. Лановая, Г.М. Государственно-правовое принуждение и его место в системе форм правоприменения / Г.М. Лановая. М. : Моск. ун-т МВД России, 2009. 137 с.
9. Белянская, О.В. Сущность и основные формы реализации права / О.В. Белянская // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 116–122.
10. Лазарев, В.В. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел / В.В. Лазарев, И.П. Левченко. М. : Акад. МВД СССР, 1989. 74 с.
11. Лазарев, В.В. Правовое сознание и применение права / В.В. Лазарев // Избр. тр. : [в 3 т.]. М., 2010. Т. 1. С. 11–30.
12. Лазарев, В.В. Понятие и разновидности нетипичных ситуаций правоприменительного процесса / В.В. Лазарев // Избр. тр. : в 3 т. М., 2010. Т. 1. С. 31–44.
13. Лазарев, В.В. Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории) / В.В. Лазарев // Избр. тр. : в 3 т. М., 2010. Т. 1. С. 45–231.
14. Тарановский, О.В. Учебник энциклопедии права / О.В. Тарановский. Юрьев : Тип. Маттисена, 1917. 534 с.
15. Макуев, Р.Х. Правоприменительная деятельность милиции (в условиях формирования правового государства) : в 2 ч. / Р.Х. Макуев. Алматы : Гылым, 1993. Ч. 1. 193 с.
16. Пономарев, К.Н. Об эффективности правоприменительной деятельности / К.Н. Пономарев // Вектор науки ТГУ. 2009. № 2. С. 123–126.
17. Захаров, А.А. Современные проблемы правоприменения: опыт структурно-функционального анализа [Электронный ресурс] / А.А. Захаров // Консультант Плюс : Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». М., 2014.
18. Лазарев, В.В. Социально-психологические аспекты применения права / В.В. Лазарев. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1982. 144 с.
19. Недбайло, П.Е. Применение советских норм / П.Е. Недбайло. М. : Госюриздат, 1960. 511 с.
20. Левченко, И.П. Механизм применения права: опыт системного исследования / И.П. Левченко ; Юрид. ин-т МВД России, Смолен. гуманитар. ун-т. Смоленск : Изд-во Смолен. гуманитар. ун-та, 1997. 104 с.

Дата поступления в редакцию: 29.08.14

*A.V. Grigoriev, Lecturer at the Department of Theory and History of State and Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

**LAW ENFORCEMENT: CONCEPT AND CHARACTERISTICS**

*Studied the scientific point of view, are available in pre-revolutionary, soviet and modern legal literature, theoretical problems of application of the law. Examines the concept of 'law enforcement' and its symptoms. It is emphasized that the reason for the current theoretical debates about the concept of 'law enforcement', its features, content, and other subjects. Scientists is the use of different methodological approaches to their research.*

*Keywords: application of the law, the implementation of law enforcement signs, the subjects of law enforcement.*

УДК 351.745.5(09)

*А.С. Жмуровский, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь*

**К ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ СЛУЖБЫ  
УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ МИЛИЦИИ**

*Анализируется процесс формирования службы участковых уполномоченных милиции от времени создания до 30-х гг. XX в. Рассматриваются особенности организации службы в период реформ полиции 60–80-х гг. XIX в.*

*Ключевые слова: общественный порядок, полицейский служащий, административное управление, участковый уполномоченный.*

Служба участковых уполномоченных имеет богатую историю. На протяжении длительного исторического пути развития институт участковых уполномоченных видоизменялся и совершенствовался. Существовал он в различных условиях и разнообразных организационных формах, занимая важное место в системе органов внутренних дел.

Еще во времена Великого княжества Литовского, в состав которого входили земли современной Беларуси, для поддержания общественного спокойствия и порядка формируется и начинает действовать система личной ответственности лиц, близких к главе государства, которым поручаются функции поддержания общественного порядка. Функции эти не были сосредоточены в едином государственном органе, а распределялись среди ряда должностных лиц. Они были довольно сложными и реализовывались на уровне воеводств воеводами, а в поветах – поветовыми старостами. Сборами налогов занимались ключники. Поддержание порядка и управление делами на местах поручалось сельским старостам, волостным старшинам, сотским и десятским (выборным лицам от крестьян, исполнявшим административные полицейские функции и поддерживавшим порядок в деревне), старцам (должностным лицам крестьянского самоуправления, следившим за строительством замков, дорог, мостов) и др.

В XVI в. в Великом княжестве Литовском был оформлен институт поветовых возных, исполнявших специализированные функции судебных приставов, они же, кроме того, осуществляли полицейские и нотариальные действия.

В Российском государстве, впоследствии инкорпорировавшим в результате разделов Речи Посполитой земли Беларуси, правоохранительным ведомством, положившим начало службе, аналогичной службе участкового уполномоченного, стал Разбойный приказ, учрежденный в XVI в. Иваном Грозным. Это был административно-полицейский и судебный орган, который руководил деятельностью так называемых губных изб – органов местного самоуправления, осуществлявших борьбу с уголовными преступлениями.

В 1721 г. в полиции вводится должность уличного надзирателя – чиновника, обладавшего властными полномочиями в масштабах отдельно взятой территории.

В ходе совершенствования российской полицейской системы Екатерина II в 1775 г. учреждает нижний земский суд во главе с капитаном-исправником и входящими в состав присутствия двумя-тремя заседателями. В подчинении земского суда находились сотские и десятские, назначаемые из числа крестьян. Служащие названного учреждения осуществляли функции сельской полиции, отвечали за порядок в уезде, обеспечивали сбор податей с крестьян, проводили предварительное следствие по уголовным делам, исполняли распоряжения губернского начальства.