

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24

EDN: NZWFRB



Оригинальная научная статья

Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2)

Ю. П. Соловей 

Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация

✉ rector@siblu.ru

П. П. Серков

Москва, Российская Федерация

Аннотация. Настоящая статья продолжает запланированную редакцией журнала «Сибирское юридическое обозрение» серию научных публикаций, авторы которых в формате «вопрос–ответ» анализируют весьма актуальную для российской административно-правовой теории и юридической практики проблему административного усмотрения (дискреции). В отечественной юридической литературе можно встретить различные дефиниции административного усмотрения, содержатся они и в законодательстве ряда постсоветских государств. Указывая на недостатки некоторых определений названного понятия, Ю. П. Соловей предлагает подразумевать под административным усмотрением выбор публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуального), соответствующего, по ее мнению, установленным законом требованиям к административным актам, в условиях недостаточной нормативно-правовой определенности целей, оснований, условий, содержания, обстановки, места, объектов (адресатов), субъектов, порядка оформления, процедуры и (или) сроков (времени) принятия административного акта. В ответе на вопрос о целесообразности подобного подхода к пониманию рассматриваемого понятия и призыв сформулировать свою дефиницию административной дискреции П. П. Серков соглашается с критическими оценками упоминавшихся определений понятия усмотрения. Вместе с тем, по его мнению, исследование явления административного усмотрения предполагает не толкование этого словосочетания, в результате которого рождаются очередные дефиниции усмотрения, а прежде всего уяснение его содержания. Последнее невозможно без обращения к логической конструкции механизма административного правоотношения, поскольку дискреционные решения в максимальной степени наполнены неизменяемой логикой возникновения и развития этого механизма, доступной для воспроизведения и контроля. Между тем аналитический потенциал названной конструкции, к сожалению, в теории современного административного права остается невостребованным. П. П. Серков делает вывод, что административное усмотрение функционирует в естественности правовой действительности, формируемой правовым регулированием, в том числе за счет идейного содержания норм административного права, и их государственным психическим принуждением в качестве безальтернативно необходимого компонента правового регулирования.

Ключевые слова: административное усмотрение, дискреция, дискреционные полномочия, публичная администрация, механизм административного правоотношения

© Соловей Ю. П., Серков П. П., 2023

Для цитирования: Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>. EDN: <https://elibrary.ru/nzwfrb>

Original scientific article

Administrative Discretion: Questions and Answers (Part 2)

Yu. P. Solovey 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ rector@siblu.ru

P. P. Serkov

Moscow, Russian Federation

Abstract. This article continues the series of scientific publications planned by the editors of the Siberian Legal Review, the Authors of which analyze the problem of administrative discretion (discretion), which is very relevant for the Russian administrative law theory and practice, in the “question-answer” format. In the domestic legal literature, one can find various definitions of administrative discretion; they are also contained in the legislation of a number of post-Soviet states. Pointing out the shortcomings of some definitions of the named concept, Yuri P. Solovey proposes to define administrative discretion by the choice made by public administration of a variant of solving a managerial issue in the form of an administrative act (regulatory or individual), corresponding, in its opinion, to the requirements established by law for administrative acts, in conditions of insufficient legal certainty of goals, grounds, conditions, content, situation, place, objects (addressees), subjects, procedure for registration, procedure and (or) terms (time) for the adoption of an administrative act. In response to the question about the appropriateness of such an approach to understanding the concept under consideration and the call to formulate his own definition of administrative discretion, Petr P. Serkov agrees with the critical assessments of the mentioned definitions of the concept of discretion. At the same time, in his opinion, the study of the phenomenon of administrative discretion does not involve the interpretation of this phrase, as a result of which the other definitions of discretion are born, but, first of all, the clarification of its content. The latter is impossible without referring to the logical construction of the mechanism of administrative legal relations, since discretionary decisions are filled to the maximum extent with the immutable logic of the emergence and development of this mechanism, available for reproduction and control. Meanwhile, the analytical potential of this construction, unfortunately, remains unclaimed in the theory of modern administrative law. Petr P. Serkov concludes that administrative discretion functions in the naturalness of legal reality, formed by legal regulation, including due to the ideological content of the norms of administrative law, and their state mental coercion as an unalternatively necessary component of legal regulation.

Keywords: administrative discretion, discretion, discretionary powers, public administration, mechanism of administrative legal relationship

For citation: Solovey Yu. P., Serkov P. P. Administrative Discretion: Questions and Answers (Part 2). *Siberian Law Review*. 2023;20(1):6-24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>. EDN: <https://elibrary.ru/nzwfrb> (In Russ.).

Вопрос Ю. П. Соловья: Отвечая на мой вопрос в предшествовавшей настоящей публикации статье, Вы, Петр Павлович, согласились со мной в том, что «из поля зрения российского административно-правового научного юридического сообщества, действительно, выпал важный, если не наиважнейший раздел

административно-усмотренческой проблематики»¹. Но, с Вашей точки зрения, речь идет (вопреки моему мнению) вовсе не о пределах судебного контроля над административной дискрецией. Вы полагаете, что «наука административного права **прежде всего обязана системно и конкретно** объяснить, **что** собой представляет обозначенная дискреция, **для чего** она предназначена и **каким образом** осуществляется»².

Мне же представляется, что в российской науке административного права названные Вами вопросы в существенной мере уже получили свое разрешение. Здесь достаточно указать на десятки содержащихся в юридической литературе определений понятия административного усмотрения, отражающих те или иные его признаки. При этом, правда, не обходится и без курьезов.

Так, автор объемной книги с весьма многообещающим, но лишь усиливающим разочарование от прочтения этой книги названием, формулирует следующее, по его выражению, «определение данного явления»: *«Административно-правовое (административное) усмотрение, как вид правоприменительного усмотрения, представляет собой мотивированную возможность свободного выбора уполномоченным органом государственного управления в лице его должностного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, возможного в будущем правомерного поведения, фактическим основанием которого являются объективные факторы окружающей действительности, основанные на дискреционной специфике полномочий и деятельности данных органов и метода правового регулирования публично-правовых отношений, а также осуществляемые в рамках правового регулирования публично-правовых отношений»* [1, с. 39–40].

На мой взгляд, здесь всё неправильно. Во-первых, «административное усмотрение» и усмотрение «административно-правовое» нельзя считать синонимами, поскольку усмотрение может быть не только правовым (не выходящим за установленные правом рамки), но и неправовым, т. е. превращающимся в административный произвол. Во-вторых, вряд ли оспорим тот факт, что административное усмотрение выступает атрибутом как правоприменительной, так и в меньшей степени нормотворческой деятельности публичной администрации. В-третьих, усмотрение не может трактоваться как некая «мотивированная возможность свободного выбора», оно предстает в качестве самого выбора, причем, и это в-четвертых, не «возможного в будущем правомерного поведения». Дело не столько в допущенной автором тавтологии («возможность возможного»), сколько в том, что в любом случае проявления административного усмотрения речь идет не о «будущем поведении», а о решениях или действиях (бездействии) публичной администрации, принимаемых (совершаемых) в настоящий момент времени. Причем, в-шестых, в реальной жизни административное усмотрение подчас оказывается как раз немотивированным выбором или выбором, вопреки утверждению автора критикуемого определения, «неправомерного поведения»: собственно говоря, во многом именно по этой причине усмотрение попадает в число приоритетных объектов внимания административно-правовой науки. Характеристика же усмотрения как «свободного» выбора свидетельствует об игнорировании ее автором того весьма важного обстоятельства, что публичная администрация, проявляющая усмотрение (делающая выбор), обязана соблюдать ряд требований, предъявляемых законодательством к административным,

¹ Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 382. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383>

² Там же.

в том числе дискреционным актам, в результате чего упомянутый выбор свободным признать нельзя.

Примечательно, что к такому же выводу Вы, Петр Павлович, пришли в ходе исследования механизма административно-правовых отношений. В связи с этим я полностью согласен с Вашим утверждением, что «должностные лица выступают носителями, а не обладателями властных полномочий... Должностные лица не имеют полномочий “владычествовать”, но обязаны надлежащим образом, в пределах и объеме своих функциональных правомочий, исполнять обязанности и реализовывать права, принятые государством... Правовое положение, занимаемое органами публичной власти и их должностными лицами, не является главенствующим, а управленческая деятельность – их усмотренческой “вотчиной”» [2, с. 20].

Наконец, возвращаясь к процитированному выше определению понятия административного усмотрения, отмечу, в-седьмых, что упоминаемые его автором «объективные факторы окружающей действительности», конечно, должны обуславливать (хотя административная и судебная практика дает примеры обратного) поведение публичной администрации, проявляющей усмотрение. Но разве могут такие факторы, являющиеся «фактическим *основанием*» выбора поведения, на чем-то «основываться» (от этой тавтологии – «основание основывается» – можно просто сойти с ума!), даже если имеются в виду так называемая дискреционная специфика (опять тавтология – понятие усмотрения раскрывается посредством отсылки к дискреционной, то есть усмотренческой специфике) «полномочий и деятельности» органов государственного управления, а также (упомянутого явно не к месту) «метода правового регулирования публично-правовых отношений»? Разве могут, далее, эти злополучные «объективные факторы окружающей дей-

ствительности» как-то вообще «осуществляться» в неких «рамках *правового* регулирования публично-правовых (еще одна тавтология!) отношений)?

«Отчаянная безвкусица с сильной примесью нелепицы» [3, с. 120–121] – такие слова классика приходят на ум по прочтении не только данной книги, но и немалого числа других публикаций, где затрагиваются вопросы административного усмотрения. С удивлением и сожалением приходится констатировать, что административное усмотрение относится к числу тех тем, которые по не очень ясным причинам находятся в самом центре внимания создателей откровенно графоманических текстов. Возможно, это происходит потому, что публичные рассуждения об административном усмотрении, представляющемся некоторым авторам феноменом, окутанным ореолом таинственности и загадочности, позволяют, как им кажется, заявить о своей принадлежности к некоей касте «посвященных».

Как бы то ни было, при формулировании дефиниции административного усмотрения (дискреционных полномочий публичной администрации) лучше опираться не на литературные, а на правовые источники.

В российском законодательстве определение понятия административного усмотрения отсутствует, однако оно закреплено в законодательных актах ряда постсоветских государств (Грузия, Эстония, Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Туркменистан, Узбекистан, Молдова, Казахстан). Например, ст. 4 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (принят 29 июня 2020 г.) определяет понятие административного усмотрения как «полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одно из возможных решений на основании оценки

их законности»³. Данная дефиниция, относящаяся, строго говоря, не к административному усмотрению, а к дискреционному полномочию публичной администрации, в известной степени, что называется, схватывает сущностные моменты усмотрения: административный орган (должностное лицо), выбирая решение в ситуации, когда законодатель ставит его перед необходимостью делать такой выбор, должен остановиться именно на том варианте, который представляется ему в наибольшей степени соответствующим целям закона и не выходящим за его пределы. Правда, остаются неясными два момента: во-первых, откуда возникает необходимость делать выбор, и, во-вторых, что включает в себя предварительная «оценка законности» вариантов решений – только ли соотношение их с целями закона, установление их нахождения в «пределах закона» или нечто большее?

Проясню отмеченные два момента. С моей точки зрения, публичная администрация вынуждена проявлять усмотрение (делать выбор) потому, что применяемый ею закон в силу своей недостаточной определенности не дает однозначного ответа на вопросы, действовать ли в той или иной конкретной ситуации, и если действовать, то каким образом. При этом орган (должностное лицо), выбирая вариант решения, обязан не только учитывать цели применяемого закона и не выходить за формально очерченные им пределы, но и, кроме того, соблюдать иные установленные законом требования к издаваемым административным актам, совершаемым административным действиям (например, требование соразмерности).

В данной связи предложил бы следующую дефиницию рассматриваемого понятия: *административное усмотрение – это выбор публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса*

в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуально-го), соответствующего, по ее мнению, установленным законом требованиям к административным актам, в условиях недостаточной нормативно-правовой определенности целей, оснований, условий, содержания, обстановки, места, объектов (адресатов), субъектов, порядка оформления, процедуры и (или) сроков (времени) принятия административного акта.

Насколько справедливым Вам, Петр Павлович, кажется такой подход, и как бы Вы определили понятие административного усмотрения?

Ответ П. П. Серкова (в авторской редакции): Как представляется, в этом вопросе *наглядно* декларируется *свобода* исследовательского *усмотрения* на сущность административного усмотрения.

Высказанное предположение *красноречиво подтверждается* мнением о том, что «в *отечественной юридической* литературе содержится *десятки* определенных понятия административного усмотрения» (выделено мной. – П. С.). Автор вопроса в целом *обоснованно* и *весьма основательно* критически оценил одно из таких определений. Вместе с тем его подход выразился в том, что *сразу же* был предложен *свой вариант* определения понятия административного усмотрения.

Невольно возникает предположение, что ответ должен сводиться *всего лишь* к формулированию обозначенного определения. Тем самым можно полагать, что упоминаемые в вопросе несколько десятков определений пополнились еще одним⁴.

Это значит, что, несмотря на *неоднократную естественную* смену поколений исследователей, в нашем случае административного права, в методике правового познания современное юридическое научное сообщество *ничего нового не предлагает*.

³ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 03.02.2023).

⁴ Остается *лишь догадываться*, что определение, сформулированное автором вопроса, завершает или начинается очередной «десяток».

Более того, *реальных доктринальных запросов* на корректировку такой методики *даже не высказывается*, хотя *завершается первая четверть 21-го века*⁵.

Во всяком случае, сложившаяся исследовательская технология *весьма отчетливо* проявляется в *каждом* из *двух* определений, указанных в вопросе. Например, в первом определении говорится о свободном выборе, во втором – просто о выборе. В первом определении используется понятие «объективные факторы окружающей действительности», во втором приводится перечисление в виде целей, оснований, условий и др., т. е. по существу очерчивается та же действительность. В первом определении акцент делается на правомерном поведении, во втором – на варианте решения управленческого вопроса, которое *невозможно* без поведения.

Причем указание в первом определении *только* на правомерное поведение *однозначно ограничивает* понимание административного усмотрения, так как не учитывает незаконного административного усмотрения. Вместе с тем с *такой же бесспорностью* обозначенное понимание *ограничивается* и во втором определении доводом о недостаточной нормативно-правовой определенности с учетом того,

что незаконное усмотрение при желании всегда можно мотивировать ненадлежащей нормативной определенностью.

При таких обстоятельствах различия в рассмотренных определениях, *скорее, внешние, но глубинно незначительные*.

Как следствие, *вполне определенно* напрашивается следующее *неведомое*. Если *современные* ученые, исследующие административное право, не могут «договориться» о *единообразной* сути административного усмотрения, то *неясно*, на основании какого *доктринального фундамента* должны оправдываться ожидания человека, общества и государства по *единообразному* осуществлению этого усмотрения *весьма многочисленным корпусом* должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Уместно отметить, что и на этот счет сомнения подобного рода *даже* не высказываются.

Из *тезисно* изложенных перипетий исследовательской мысли *беспристрастно* напрашивается, что уяснение *явления* административного усмотрения предполагает *не толкование* этого словосочетания. Оно не устраняет *длительной* сохранности в *естественности* правовой действительности *незаконно* административного усмотрения⁶. Поэтому

⁵ Речь идет не о возможных *отдельно взятых цитатах* в *отдельно взятых* статьях и монографиях, а о позиционировании *консолидированной обеспокоенности* исследовательского корпуса и *единении усилий* по переосмыслению и обновлению понимания правовой гносеологии.

⁶ Это отмечалось в ответе на первый вопрос. О естественности правовой действительности см., напр. [4, с. 75–77]. В данной связи оправдано сделать исторический экскурс, свидетельствующий о том, что *естественность* правовой действительности имела место *независимо* от времени и пространства существования государства. Соответственно, она хронически сопровождалась административным усмотрением в бытийной рутине человека, общества и государства. Так, говорится, что «в Указе “О должности Сената”, изданном в *декабре 1718* года, Петр I предписывал сенаторам *иметь в памяти царские указы и не откладывать их исполнение*. Неисполнение указов он *приравнивал* при этом к *преступлению* более опасному для устоев государства, нежели государственная измена... Ибо *как может* государство *управлено* быть, – заявлял он, – *егда указы действительны не будут*: понеже *презрение* указов ничем рознится с изменою, и не точию *равномерно беду* *примаает государство* от обоих, но от сего еще *впяще*, ибо услышав измену, *всяк остережется*, а *сего никто вскоре почувствует*, но *мало-помалу все разорится*, и люди в *непослушании останутся*; чему ничто иное, токмо *общая погибель* следовать будет, как то о греческой монархии явной пример имеем» (выделено мной. – П. С.) (*О должности Сената*. Именной указ [Декабрь 1718 года] // Законодательство Петра I. 1696–1725 годы. М.: Зерцало, 2014. С. 218–219).

Вряд ли получится *доказать*, что ситуации, называемые в Указе Петра I, *не отображают локальные* проявления *ненадлежащего* административного усмотрения того времени. Со времени издания Указа Петра I прошло *свыше 300 лет*, но проблема административного усмотрения так и не разрешена. Значит, у такой длительности есть свои *правовые* причины. Соответственно, их выявление способно привести в юридическую науку *реальный*, а не *понятийный* историзм.

доктринальные аналитические приоритеты должны придаваться **не толкованию формы**, но **уяснению содержания** административного усмотрения. Такой подход **неизбежно** повлияет на **способы познания** этого явления. Например, вряд ли получится **доказательно не согласиться** с тем, что административное усмотрение, **неотъемлемо** слагающее деятельность должностных лиц исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, **всегда** осуществляется в режиме правовой динамики. В свою очередь, ее течение и наступаемые результаты снова **неотъемлемо** генерируют режим правовых ощущений⁷.

Обозначенные режимы **безальтернативно** охватывают **всю** деятельность указанных должностных лиц. Собственно, **благодаря** этим режимам и становится возможной **зрима** фиксация и **одновременно такая же** детализация функций применения действующего правового регулирования в ракурсе **одновременного** исполнения функций этого регулирования должностными лицами государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Представляется, что названные функции можно разделять **лишь аналитически**, так как они представляют собой «две стороны одной медали». Объясняется это **нераздельностью** формы и содержания. Вряд ли возможно доказать, что содержание применения **одновременно не означает** содержание исполнения. Хотя по **внешнему и формальному** восприятию вполне можно привести доводы о различиях между ними.

В силу чего, **собственно**, за счет **указанных режимов** в **естественности** правовой действительности происходит

внутриличностное формирование административного усмотрения в **каждом** конкретном управленческом сюжете. Внутриличностные акценты означают, что явление административного усмотрения с **очевидностью** формируется сознанием в целом и правосознанием в частности.

Названные режимы в теории административного права с вероятностью **лишь подразумеваются**, очевидно, как само собой разумеющиеся. Об этом **локально** свидетельствует констатация, опять же, в вопросе **факта** формулирования **десятков** определений понятия административного усмотрения. Как следствие, **видимо неизбежно** от исследовательских взглядов укрылся ряд **существенных** обстоятельств, **универсально** характеризующих **правовую** деятельность должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, притом, что предположение о существовании **правовой** универсальности, а значит и о наличии **правовых** закономерностей, высказано еще в 60-х годах прошлого столетия. Имеются в виду выводы С. С. Алексеева о механизме правового регулирования. Однако суть названного механизма (его выражение) продолжает оставаться в дискуссионном поле по **той же** причине **доминирования** описательных интерпретаций правовых понятий в формате **статистики** теории права [5, с. 543–612].

Образовавшаяся ситуация заслуживает ассоциации с зеркалом, заглядывая в которое **каждый** исследователь «видит» **свое** понимание искомого усмотрения в **атмосфере отсутствия доказывания** того, что **доктринальная неопределенность** в научных исследованиях **неизбежно не распространяется** на **ежедневное**

⁷ Об их сути подробнее см.: [4, с. 85–139, 542–546]. Обращает на себя внимание, что **описательный** режим доминирует в юридической науке до **настоящего времени**, хотя оправданно еще раз отметить, что **проходит** уже первая четверть **21-го века**. Поэтому **невольно** складывается впечатление, что **неопределенность** административного усмотрения, сформировавшаяся за **многие столетия**, чем-то даже привлекательна как для научного юридического сообщества, так и для отдельно взятых должностных лиц исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

применение действующего законодательства. Соответственно, *не встретилось подтверждения* и того, что подобное правоприменение продуцирует *всегда* благоприятные последствия для человека, общества в целом и образованного им государства.

Напротив, как представляется, в том числе «*благодаря*» отмеченной неопределенности, *приходится беспристрастно констатировать* пролонгацию в *естественности* правовой действительности *двух* прикладных результатов. Они назывались в ответе на первый вопрос. Уместно несколько детализировать каждый из результатов. Один из них *нравственно* оправдан, так как отображает административное усмотрение, влекущее *законные* решения должностных лиц⁸. Другой безнравственен, ибо выражает административное усмотрение, формализующее *незаконные* решения. Вместе с тем представляется, что *каждый вариант* предопределяет *универсальную юридическую* аналитику.

Своего рода стержнем или ядром, слагающим отмеченную универсальность в сознании в целом, а значит, и в его части в виде правосознания, выступает *естественная нераздельность естественных идеальных и эквивалентных* категорий субъективных прав и обязанностей. Они, во-первых, *безостановочно* динамично функционируют, а во-вторых, позволяют ощущать *координаты направленности конкретного* акта административного усмотрения и *наступающие результаты*. Важно *особо подчеркнуть*, что это происходит *во всем многообразии* государственного управления, осуществляемого исполнительными органами государственной

власти и органами местного самоуправления, *неизбежно* охватывающего муниципальное управление. Соответственно, оно *не может быть лишенным* своей формы, неотделимой от содержания.

Средоточием этого управления в виде упорядочивающего *умозрительного* взаимодействия, с одной стороны, государства, а с другой – отдельно взятого физического или юридического лица, формирующего отмеченные форму и содержание, выступает механизм административных правоотношений [6, с. 119–361]. Правовая теория, в *частности* административного права, *не знает* этой логической конструкции, соответственно, *не использует* ее аналитический потенциал. Притом, что он (механизм) *самым непосредственным образом* связан с *внутриличностными* нравственными ощущениями совести и вины за принимаемые решения [5, с. 215–389].

Обоснованность приведенных доводов подтверждается примерами из судебной практики⁹. Итак:

1. Межрайонная инспекция налоговой службы обратилась в суд с административным иском о взыскании с Д. недоимки по налогу на имущество физических лиц.

2. И. обратился в суд с административным иском о присуждении (или взыскании) компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок.

3. Л. обратился в суд с административным иском о признании кадастровой стоимости земельных участков равной их рыночной стоимости. Его доводы мотивированы завышением кадастровой стоимости, а как следствие – и земельного налога.

⁸ В данном случае под решениями *обобщающе* имеются в виду, в том числе, различного рода индивидуальные резолюции и распоряжения, а также принимаемые иные ненормативные и нормативные правовые акты.

⁹ Использование примеров обусловлено целью *повышения наглядности* предлагаемых рассуждений. Ко всему прочему, примеры из судебной практики, несмотря на их обезличивание, *служат убедительным доказательством реальности и нераздельности* режима правовой динамики и режима правовых ощущений. Поэтому *неизбежное* возрастание объема настоящей статьи представляется оправданным.

4. Межрайонный прокурор обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации муниципального образования. Оно выразилось в необеспечении ряда земельных участков инженерными коммуникациями системы газоснабжения, что затрудняет строительство жилья многодетными семьями. Прокурор просил возложить на ответчика обязанность по устранению указанного нарушения.

5. М. обратился в суд с административным иском о признании недействительным решения городской Думы, установившей коэффициенты для расчетов арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Он полагал, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит федеральному законодательству, ибо ставка в размере 3 % от кадастровой стоимости земельного участка экономически не обоснована.

Обозначенные *пять* фавул, *безусловно*, отображают *малую толику* всех споров физических и юридических лиц с органами власти различного уровня, как по количеству, так и по направленности. Тем не менее, они позволяют сформулировать ряд *концептуальных* положений, углубляющих понимание административного усмотрения.

Так, *вполне очевидно*, что в *каждом* из сюжетов имеет место межличностное общение между указанными *реальными* и *конкретными* лицами¹⁰. Кроме того,

в *каждом* сюжете со стороны должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления имело место административное усмотрение. Судя по всему, это явление может быть *двух* видов. В одном случае административное усмотрение не требует судебного подтверждения, но может быть оспорено в судебном порядке (примеры 2–5). В другом для реализации предполагаемого решения, *органично* проистекающего из *конкретики* административного усмотрения, необходимо получить судебное санкционирование (пример 1).

При таких обстоятельствах, *безусловно*, подтверждается, что административное усмотрение функционирует в *естественности правовой* действительности, формируемой правовым регулированием, в том числе, за счет идейного содержания правовых норм, относимых к административному праву, и их государственным психическим принуждением в качестве *безальтернативно необходимого* компонента *правового регулирования*. Предположение укрепляется тем, что *нет никаких данных* о возможности административного усмотрения в формате права в целом, и административного права в частности¹¹. Более того, *общепринятая доктринальная концентрация* на системе правовых норм и субъективном праве, служащих *основой* права, существенно ограничивает исследовательское внимание¹². В настоящем случае такое ограничение сказалось на том, что уяснение административного

¹⁰ То обстоятельство, что обозначенное общение подчас протекает в опосредованной форме, не опровергает самого факта межличностного общения. Подобный дуализм свидетельствует о *естественной гибкости* в *нераздельности* формы и содержания государственного управления, осуществляемого исполнительными органами государственной власти, и его неотъемлемой мощи в виде административного усмотрения. Поэтому административное усмотрение и представляет собой не понятийную *абстракцию общепризнаваемой* правовой теории, но всегда *конкретное* явление правового регулирования. В свою очередь это регулирование *абсолютно* лишено *самой возможности* существования *упорядочивающих процессов за пределами естественности* правовой действительности.

¹¹ О различии права и правового регулирования подробнее см.: [7, с. 35, 145–146, 187–304].

¹² Эта *общепринятость* в своей основе *искусственная*, а *главное*, ее рациональность *не доказана*. Поэтому и стало возможным формулирование *десятков* определений понятия «право», о чем отмечалось в ответе на первый вопрос. А в качестве *закономерного следствия неопределенности* права воспроизводится в *десятках* определений административного усмотрения.

усмотрения переведено в плоскость его понятийного толкования.

При этом **бесспорно**, что должностные лица исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, а физические и юридические лица, фигурирующие в приведенных примерах, с другой имеют **свое** субъективное право, **свои** субъективные интересы и **свои** субъективные свободы. Вместе с тем **некая тождественность** формы **не означает**, что у **каждого** из названных лиц **идентичное содержание** перечисленных категорий. Напротив, оно **всегда различается**.

В силу чего **это содержание** легитимируется взаимодействием субъективных прав и обязанностей в **конкретных** актах непосредственного или опосредованного межличностного общения за счет **естественного режима правовой динамики, неотъемлемого от естественного режима правовых** ощущений указанных категорий. Тем самым осуществляется **упорядочивание субъективного** распоряжения субъективными правами **каждого субъекта каждого отдельно взятого механизма** административных правоотношений. Соответственно, **гипотетические** субъективные интересы и субъективные свободы соподчиняются **юридическим закономерностям** возникновения и развития механизма административных правоотношений¹³.

В связи с чем напрашивается еще одно **концептуальное** предположение о том, что форма и **нераздельное** содержание административного усмотрения наполнено **ментальной комплексностью**. Она складывается в формате **конкретного** механизма административных правоотношений

из идейного содержания правовых норм и их государственного психического принуждения. Это идейное содержание **всегда** в **обобщенном виде** отображает **публичные потребности**, сформулированные государством за счет конкретики субъективных потребностей. Тем самым отмеченное идейное содержание предусматривает **возможность удовлетворения** соответствующих субъективных потребностей. Отсюда следует, что если оно **не отображает** каких-либо потребностей в числе законодательно регулируемых, значит, они **не подлежат** удовлетворению.

Как представляется, кратко изложенное **глубинное** соотношение идейного содержания правовых норм и их государственного психического принуждения с публичными и субъективными потребностями также предстает **знаковым** для уяснения сущности административного усмотрения. Например, соотношение публичных и субъективных потребностей имеет место в **каждом** приведенном сюжете из судебной практики. В частности, публичные потребности заключаются:

– **во взыскании** недоимки по налогу на имущество физических лиц согласно идейному содержанию и государственному психическому принуждению ст. 57 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 23, 52, 69, 400–403 Налогового кодекса Российской Федерации (пример 1);

– **в исполнении** судебного акта в разумный срок, как это следует из идейного содержания и государственного психического принуждения ст.ст. 18, 46, 53 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 2, 4 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹⁴ и ст.ст. 1, 2

¹³ Уместно отметить, что в формате настоящей статьи нет возможности отобразить все **юридические** нюансы возникновения и развития механизма административного правоотношения. Достаточно уточнить, что в указанном выше источнике текст только одного параграфа составляет свыше 100 страниц. В очередной раз **объективно** проявляется, что процессы упорядочивания **не могут** протекать в самом праве, иначе **надо будет** признавать, что **средства** отмеченного упорядочивания в виде права **одновременно** выступают и **противостоят** упорядочивания. Так **не декларируется**, но **получается** по правилам формальной логики.

¹⁴ Рос. газ. 2007. 6 окт.

Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹⁵ (пример 2);

– **в установлении** кадастровой стоимости земельных участков равной их рыночной стоимости в соответствии с идейным содержанием и государственным психическим принуждением ст.ст. 8, 9, 34, 36 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 4, 7, 8, 14, 221 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»¹⁶ (пример 3);

– **в своевременном обеспечении** инженерными коммуникациями системы газоснабжения земельных участков, выделяемых многодетным семьям под строительство жилья, на основании идейного содержания и государственного психического принуждения ст.ст. 7, 40, 130, 132 Конституции Российской Федерации, ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷, п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»¹⁸ (пример 4);

– **в согласованности** идейного содержания и государственного психического принуждения нормативных правовых актов органов местного самоуправления

с идейным содержанием и государственным психическим принуждением правовых норм ст.ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации; ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.ст. 2, 397, 65 Земельного кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»¹⁹ (пример 5).

В свою очередь названные публичные потребности в правоприменительных актах поддаются детализации на субъективные потребности. В таком ракурсе **субъективные** потребности в механизме **конкретного** административного правоотношения, опосредующего приведенные примеры, заключаются:

– у межрайонной инспекции налоговой службы **как представителя** государства, выступающего **единственным** субъектом в механизме индивидуальных конституционных правоотношений, – **во взыскании** недоимки по налогу на имущество физических лиц с **конкретного** должника Д. (пример 1)²⁰;

¹⁵ Рос. газ. 2010. 4 мая.

¹⁶ Там же. 2016. 6 июля.

¹⁷ Там же. 2003. 8 окт.

¹⁸ Там же. 2012. 9 мая.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30, ст. 3821.

²⁰ Целесообразно напомнить, что выявление и обоснование этого вида механизма правоотношений произведено автором путем **специальной** детализации в **специально** выделенной главе одной из его монографий в объеме почти 200 страниц [6, с. 784–951]. Впоследствии высказанные предположения были дополнены [5, с. 215–342; 6, с. 484–486, 490, 496, 532, 540, 598–625, 645–647, 660–662]. При таких обстоятельствах в формате настоящей статьи представляется возможным ограничиться лишь замечанием о том, что механизм индивидуальных конституционных правоотношений возникает при рождении ребенка и развивается на протяжении **всей жизни** человека. В свою очередь, применительно к юридическому лицу эта логическая конструкция возникает при регистрации и функционирует до прекращения его деятельности.

– у И. – **в исполнении** в разумный срок судебного акта, вынесенного в его пользу (пример 2);

– у Л. – **в установлении** кадастровой стоимости земельных участков, равной их рыночной стоимости (пример 3);

– у неопределенного числа многодетных семей, в защиту которых обратился межрайонный прокурор, – **в своевременном обеспечении** инженерными коммуникациями системы газоснабжения земельных участков, выделяемых им под строительство жилья (пример 4);

– у М. – **в согласованности** с нормативными правовыми актами большей юридической силы идейного содержания и государственного психического принуждения нормативного правового акта городской Думы, установившей, по мнению заявителя, завышенный коэффициент для расчетов арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена (пример 5).

Обращает на себя внимание то, что в **каждом** из примеров **публичные** потребности, предусмотренные идейным содержанием **конкретных** правовых норм и их государственным психическим принуждением, через призму механизма **конкретных** административных правоотношений **сопрягаются** с **субъективными** потребностями. Это **умозрительное** единение заслуживает и такого ракурса. Субъективные потребности в **каждом** из примеров **одновременно** предстают публичными потребностями или потребностями государства. Поэтому неудовлетворение субъективных потребностей, очевидно, посредством административного усмотрения и доведение ситуации до конфликта, для разрешения которого потребовалось административное судопроизводство,

по существу представляет собой **отказ** от исполнения государственного волеизъявления²¹.

В развитие приведенной констатации следует привести аргументы **особой важности** для уяснения содержания административного усмотрения.

Во-первых, **наряду** с субъективным правом **неизменно** и **независимо ни от кого** в процессах упорядочивания обозначенного межличностного общения используется **естественная** категория **субъективной обязанности**. Ее суть проявляется в **однозначной реализации** потребностей, выраженных в действиях по **взысканию** (пример 1), **исполнению** (пример 2), **установлению** (пример 3), **обеспечению** (пример 4), **согласованию** (пример 5). Фактически, эти глаголы **глубинно** отображают **конкретику упоминаемой выше субъективной обязанности**. Она **безальтернативно** предназначается для **каждого конкретного** органа государственной исполнительной власти или местного самоуправления, а значит, для **каждого конкретного** должностного лица. И должна реализоваться в формате механизма **конкретного** возникшего и развивающегося административного правоотношения.

Во-вторых, **объективно** следует еще одно **концептуальное** предположение, что государственное психическое принуждение, обеспечивающее идейное содержание соответствующей **совокупности** правовых норм применительно к **каждой конкретной правовой** ситуации, в **первую очередь предназначено для соответствующих должностных лиц**. В таком, по существу, **незримом** соподчинении заключается **иерархичность** государственной власти, а также **иерархичность** государственного управления, осуществляемого

²¹ Если негативность последствий таких действий понимал Петр I, то **современному** научному сообществу, изучающему административное право, это тем более должно быть известно.

исполнительными органами власти и местного самоуправления²².

В-третьих, соответствующие субъективные обязанности, *наглядно* обозначенные в *каждом* из пяти конфликтов, разрешаемых с помощью административного судопроизводства, должны признаваться *приоритетными* для должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления. Это значит, что названные лица *в первую очередь обязаны заниматься выбором способов* исполнения указанных обязанностей²³.

В-четвертых, отмеченная *естественная императивность* обязанности для должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления объясняется необходимостью осуществления государством родовой обязанности²⁴.

В-пятых, субъективные права, субъективные свободы и субъективные интересы *не только каждого* должностного лица органов исполнительной власти и местного самоуправления, *но и каждого* физического или юридического лица посредством механизма *конкретного* возникшего и развивающегося административного правоотношения вводятся в рус-

ло законодательного регулирования²⁵. Поэтому оправданно полагать, что решения, принимаемые за счет использования административного усмотрения, с одной стороны, будут в максимальной степени наполнены *неизменяемой* логикой возникновения и развития механизма указанного правоотношения. Важно подчеркнуть, что *при необходимости* эта логика *доступна для воспроизведения и контроля*. С другой стороны, закономерности возникновения и развития отмеченного механизма способны к *масштабному* формированию условий, привносящих качество *убедительности* для каждого субъекта механизма административных правоотношений.

Следует особо подчеркнуть, что изложенные воззрения *не снижают* значимости и роли исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления²⁶. Вместе с тем они позволяют *четче* отобразить *исполнительские функции непосредственно* государства.

Приведенная детализация, несмотря на краткость, позволяет сформулировать *ряд методических* условий, *обязательных* для *устойчивого* понимания административного усмотрения.

²² Отмеченная незримость, возможно, выступает одной из главных причин *неуспешности* разработки понимания административного усмотрения юридической наукой, которая *общепринято не использует* разработки наук, специализирующихся на изучении сознания, – психологии, нейрофизиологии и философии. Объяснить подобную отстраненность можно лишь тем, что *статика* правовой теории, будучи продуктом сознания, *не способствует* уяснению сущности и значимости режима правовой динамики и режима правовых ощущений, выступающих *неотъемлемым свойством* функционирования сознания и правосознания. Соответственно, названные научные дисциплины *не обретают связующего* аналитического центра, способного стимулировать начало исследовательского *единообразия, при всех отличиях* предмета изучения.

²³ В фактах придания должностными лицами органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления качества необязательности *своим* должностным обязанностям проявляется признание ими превалирования *своих* должностных прав. Как представляется, таким же способом поступали должностные лица во времена Петра I. Ко всему прочему в приведенной констатации заключаются *исторические причины*, способные объяснить *многовековую* сохранность административного усмотрения, несмотря на *неоднократное изменение типа* российской государственности.

²⁴ О родовой обязанности подробнее см.: [6, с. 795–797, 824–829, 843–845, 859–866; 7, с. 233–234, 307–310, 398, 431–433; 8, с. 456–457].

²⁵ Вместе с тем *не получается* признать, что в науке административного права последовательно производится детализация, в частности свободы выбора между свободой усмотрения и необходимостью подчинения идейному содержанию правовых норм и их государственному психическому принуждению. Напротив, указанная детализация находится за пределами *концентрированного* внимания *всех* научных правовых дисциплин.

²⁶ По крайней мере, *никого не раздражает* наименование «исполнительные органы власти».

Во-первых, требуется **выявление** и **обоснование** *одних и тех же* правовых признаков, критериев и параметров, способных **устойчиво** и **универсально** характеризовать административное усмотрение. Во-вторых, **содержание** этого усмотрения **всецело** зависит от идейного содержания правовых норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, **каждой** из которых органично присуще свойство государственного психического принуждения. В-третьих, идейное содержание перечисленных правовых норм под воздействием их государственного психического принуждения должно **снова устойчиво, универсально** и **одновременно** соединяться в **органично целое, глубинно обусловленное** фактологией **каждой** отдельно взятой **конкретной** ситуации, востребовавшей административное усмотрение. В-четвертых, для **каждой** отдельно взятой **конкретной** ситуации **не может использоваться** идейное содержание и государственное психическое принуждение **одновременно всех** перечисленных правовых норм. В-пятых, это значит, что в **каждой** отдельно взятой правовой ситуации административное усмотрение востребует **не всю** правовую систему, но лишь **часть** ее. В-шестых, такая **избирательность независимо от кого-либо** формирует **индивидуальную совокупность** из идейного содержания **конкретных** правовых норм и их государственного психического принуждения. В-седьмых, подобная совокупность **способна образовываться только** в формате **возникающего и развивающегося конкретного** механизма административных правоотношений.

Таким образом, **неотъемлемо закономерная динамика** возникновения

и развития обозначенной логической конструкции механизма правоотношений формирует предпосылки к **единообразным** ее **ощущениям** субъективным сознанием и коллективным мировоззрением относительно того, **что** происходит в **каждой отдельно взятой** правовой ситуации, **каким образом** и **для чего** задействовано административное усмотрение. Причем **обязательность** изложенного **аналитического дисциплинирования** должна распространяться в **первую очередь** на **научные исследования**.

Как следствие, **доктринальное единообразие** в качестве причины будет влиять на правоприменительные результаты в деятельности должностных лиц органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления. Соответственно, становится возможной обстановка **минимизирования** незаконных **усмотренческих** интерпретаций сущности административного усмотрения.

Оправданно отметить, что в **многочисленных** (десятках, как утверждается в вопросе) определениях понятия административного усмотрения **даже не предполагается** изложенное его видение.

Возрастает уверенность в том, что в методике осмысления названного усмотрения **реально** имеет место **не всестороннее** его **уяснение**, а **всего лишь** субъективное **толкование** дефиниции. Такие подходы, **судя по всему**, недостаточны для написания статей и монографий²⁷. В то же время они **абсолютно непригодны** для **прикладного** системно конкретного использования **во всем многообразии** правовых ситуаций государственного управления в деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления²⁸.

²⁷ По существу, имеет место **доктринальная** и **не решаемая** задача отделения наукоемкости от наукообразия.

²⁸ Представляется, что **каждый** читатель **имеет полную свободу не согласиться** с существованием обозначенных **закономерных зависимостей**, на которых основано административное усмотрение, с условием **обязательного** приведения **соответствующего доказывания**, задействующего **не только** описательный режим, но детализацию **естественного** режима правовой динамики и **естественного** режима правовых ощущений.

Объяснением этому служит *одна общая* уязвимость воззрений на административное усмотрение. В них *не отражается системная конкретизация претворения* высказываемых идей и слов *в системной конкретике дел* при принятии управленческих решений. Тем самым научные рассуждения существуют *сами по себе, не отображая* внутриличностного формирования административного усмотрения. Оправданно *еще раз* обратить внимание *на истоки подобной непрозрачности*, которые заключаются в *неизучении* режима правовой динамики, *неотъемлемого* от режима правовых ощущений.

Следует учитывать, что аналитический потенциал механизма административных правоотношений *не замыкается на содержании собственных* конструктивных элементов²⁹. С его помощью становится возможным *умозрительно* погрузиться на *глубину закономерного взаимодействия* возникающего и развивающегося *конкретного* механизма административных правоотношений с возникновением и развитием *еще трех других конкретных* видов механизма правоотношений. Детализация их *взаимосвязи схематично* может быть представлена следующим образом:

– механизм административных правоотношений *непосредственно* обеспечивает межличностное общение соответствующих и *всегда конкретных* должностных лиц органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления с конкретными физическими лицами, а также с представителями юридического лица [6, с. 119–362]³⁰;

– *вместе с тем* приходится учитывать, что между *каждым* обозначенным должностным лицом и названным орга-

ном, в котором оно исполняет свои полномочия, возникает и на *протяжении всего времени работы* развивается механизм *конкретного* служебного правоотношения [5, с. 660; 6, с. 310–314, 519–520, 844, 977 и др.; 7, с. 432–439, 668, 774, 746 и др.];

– *кроме того, каждый конкретный* механизм административных правоотношений и *каждый конкретный* механизм служебных правоотношений выступает *неотъемлемой* частью *каждого отдельно взятого развивающегося* механизма индивидуальных конституционных правоотношений;

– *более того, снова приходится исходить* из наличия механизма *двух* индивидуальных конституционных правоотношений – как должностного лица органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления, так и *конкретного* физического или юридического лица. Эти логические конструкции *своим содержанием органично взаимосвязаны* применительно к *конкретной* правовой ситуации. Обозначенная *юридическая* связь осуществляется за счет возникновения и развития механизма названных выше видов правоотношений.

Вообще-то, *аналитически* на *первое место* следовало поставить механизм индивидуальных конституционных правоотношений, выступающий *фундаментом всего* правового регулирования, на второе – механизм служебных правоотношений, а на третье – механизм административного правоотношения. Условная пирамида «перевернута» *вынужденно* из-за *доктринальной неведомости* сущности правоотношения, его механизма, *видовых* различий, а также *иерархических зависимостей* между ними.

²⁹ Оправданно напомнить, что ранее была *детально* обоснована *универсальная и неизменяемая* структура механизма *любого* вида правоотношений. Она включает объект, субъектов, их правовые статусы, а также взаимность и паритетность субъективных прав и обязанностей [8, с. 96–444].

³⁰ Уместно еще раз отметить, что такое общение может быть и опосредованным.

Изложенные доводы *беспристрастно* свидетельствуют о том, что административное усмотрение в *каждой* правовой ситуации *обязано приоритетно приспособляться* к исполнению *конкретной обязанности* через призму механизма перечисленных видов правоотношений. Примерный образ *конкретики* этой обязанности обозначен в *каждом* из пяти приведенных выше примеров. Это означает, что у соответствующих должностных лиц их служебные *права*, а также субъективные *интересы* и субъективные *свободы на усмотрение* не могут преодолевать пределов механизма административных правоотношений с учетом того, что эти пределы взаимообусловлены и взаимосвязаны с перечисленными видами механизма конкретных правоотношений. Основанием их *органичной естественной* и *глубинной* взаимосвязи выступают родовая обязанность государства, структурная иерархия государственной власти, в том числе продуцирующая власть органов местного самоуправления, а также взаимность и паритетность субъективных прав и обязанностей, опосредующих удовлетворение соответствующих субъективных и социальных потребностей.

Таким образом, из приведенных доводов *объективно* вырисовываются очертания *юридической аналитической универсальности*. По крайней мере, в них *объективно* проявляются *умозрительные устойчивые связи* и *зависимости* по *одним и тем же* правовым показателям «внутри» *индивидуально образующейся* совокупности идейного содержания право-

вых норм и их государственного психического принуждения с учетом того, что *умозрительность* отмеченной совокупности *целенаправленно предназначается* для *фактологии конкретной* ситуации³¹. Тем самым в этой *естественной* обусловленности *объективно* проступает наличие *правовых* закономерностей. Необходимо *еще раз* и *специально подчеркнуть*, что они *не приемлют хаотичности*, в том числе исследовательской, но *сами по себе естественным* образом способны *упорядочивать* административное усмотрение³².

Высказанные доводы, ко всему прочему, *одновременно* и *беспристрастно* проясняют гносеологические истоки *вряд ли оспоримого* положения, что юридическая наука в целом *обязана формировать обучающий продукт*. Например, научное сообщество, изучающее административное право, *обязано приоритетно* заниматься выявлением и обоснованием обозначенной выше *универсальной юридической* методики осуществления полномочий должностными лицами органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления. Без этого оно *не будет способным* предлагать научные результаты, *действительно влияющие на формирование нравственного правосознания* должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Соответственно, становится проблематичным уяснение и использование *юридических* закономерностей в режиме правовой динамики и режиме правовых ощущений³³. Как следствие, *без единения* научного

³¹ Наличие таких связей и зависимостей *никогда* не отрицалось, но их *суть до настоящего времени не детализирована*. В результате в понимании административного усмотрения *неизбежно* сформировалась *доктринальная незавершенность*.

³² Объясняются такие способности *естественностью* социальной действительности, на пространстве которой *многие тысячелетия* до образования государств *естественные* и *идеальные* субъективные права и обязанности опосредовали *все многообразие* межличностного общения соответствующего времени и пространства в родоплеменной организации субъективного и социального благополучия.

³³ Ради *конкретики* справедливости оправданно отметить, что *юридические закономерности по традиции* не являются приоритетом для юридической науки в целом, а для науки административного права в частности.

и практического опыта по усвоению отмеченных закономерностей, судя по всему, невозможно совершенствование понимания административного усмотрения.

Знание правовых закономерностей, **универсально** функционирующих на пространстве **естественности** правовой действительности, обретает **особую** актуальность, так как они способны **всесторонне** стимулировать **совершенствование правосознания** не только у должностных лиц названных органов власти, но также у рядовых граждан и административного персонала различных юридических лиц³⁴.

При таких обстоятельствах возникает особая необходимость **изучения сущности** правового регулирования, а не права, которое **объективно** представляет собой **необходимую**, но **лишь часть** названного регулирования. Во всяком случае, меры правовой политики **объективно** подразумевают **не только** наличие **статики** системы правовых норм (она есть **доктринальное** средоточие теории права), но и **последовательное** ее **претворение** в **естественности** правовой действительности за счет осуществления правового регулирования. В контекстах изложенного неопределенности административного усмотрения выступают **локальным** подтверждением **доктринального** неосмысления отмеченной последовательности.

Тем самым **подтверждается** предположение об **отсутствии доктринальной** ясности как с методикой правового познания, так и с научной ценностью получаемых результатов. Оправданно еще раз подчеркнуть, что критические оценки **неизбежно** охватывают всю теорию права.

Обращает на себя внимание то, что предлагаемая методическая корректировка основана на отображении **юридических закономерностей**, привносящих **взаимно**

нравственно оправданную юридическую «технологию» в общение **каждого** должностного лица органов государственной власти и органов местного самоуправления с **каждым** так называемым «маленьким человеком». Но для того, чтобы обрести такие способности, **опять же**, наука административного права **обязана целенаправленно максимально** детализировать и **единообразно** структурировать суть обозначенной **универсальности**.

Перспектива заключается в **постепенном снижении** числа незаконного административного усмотрения, а значит и конфликтов, возникающих у обозначенных органов власти с гражданами и юридическими лицами, учитывая, что административное усмотрение **ментально** погружено в **примерный** перечень судебных споров, предусматриваемых идейным содержанием и государственным психическим принуждением правовых норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³⁵. Ко всему прочему **не получается** признать, что судебное усмотрение **предшествует** административному усмотрению, и что содержательное соотношение между этими формами активно разрабатывается наукой административного права.

Современное юридическое научное сообщество в своей основе **неравнодушно**, но **комплиментарно** относится к категории свободы. Вместе с тем делается это **без детализации** ее **юридической** сути в **естественном** режиме ее правовой динамики и таком же **естественном** режиме ее правовых ощущений, без предоставления **доказывания**, что свобода **не обладает** динамикой и **не поддается** ощущениям. В силу этого **каждый** читатель имеет полную творческую свободу проверить, насколько определения

³⁴ Эти вопросы предопределяют самостоятельную детализацию.

³⁵ Соответственно, при разрешении **любого** подобного конфликта ресурсами административного судопроизводства материализуется судебное усмотрение. Оно также обязано учитывать закономерности возникновения и развития механизма административных правоотношений.

понятия административного усмотрения, приведенные в вопросе, корреспондируют изложенным доводам, и, в частности, отображаются ли в них форма и содержание административного усмотрения.

Соответственно, **каждый** имеет свободу не согласиться с предложенным видением административного усмотрения и продолжать в **последующих десятилетиях** «сочинять» **новые десятки** определений. Как вариант, можно использовать

все вышеизложенные доводы для формулирования **отличающегося** определения. Вместе с тем представляется, что эта задача не является **особо** актуальной. Главное, необходимо разобраться в зримой и умозрительной детализации административного усмотрения, без чего **невозможно качественное** обобщение, к которому в том числе относится искомое определение.

(Продолжение следует)

Список литературы

1. Чабан Е. А. Административное право. В 10 т. Т. 3. Теория административного усмотрения. М. : Евраз. акад. адм. наук, 2014. 280 с.
2. Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 14–24.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. В 30 т. Т. 15. 2-е изд. М. : Госполитиздат, 1959. 795 с.
4. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики). В 2 ч. Ч. 2. М. : Норма, 2023. 672 с.
5. Серков П. П. Правоотношение (Нравственность современного правового регулирования). М. : Норма, 2020. 688 с.
6. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования). В 3 ч. Ч. 2. М. : Норма, 2018. 1088 с.
7. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современной правовой политики). В 2 ч. Ч. 1. М. : Норма, 2023. 872 с.
8. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования). В 3 ч. Ч. 1. М. : Норма, 2018. 512 с.

References

1. Chaban E. A. *Administrative Law. Vol. 3. Theory of Administrative Discretion*. Moscow: Eurasian Academy of Administrative Sciences Publ.; 2014. 280 p. (In Russ.).
2. Serkov P. P. Administrative Law, Administrative Proceedings and Mechanism of Legal Relations. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2016;1:14-24. (In Russ.).
3. Marx K., Engels F. *Compositions. T. 15*. 2nd ed. Moscow: Gospolitizdat Publ.; 1959. 795 p. (In Russ.).
4. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Policy). Part 2*. Moscow: Norma Publ.; 2023. 672 p. (In Russ.).
5. Serkov P. P. *Legal Relationship (Morality of Modern Legal Regulation)*. Moscow: Norma Publ.; 2020. 688 p. (In Russ.).
6. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation). Part 2*. Moscow: Norma Publ.; 2018. 1088 p. (In Russ.).
7. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Policy). Part 1*. Moscow: Norma Publ.; 2023. 872 p. (In Russ.).
8. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation). Part 1*. Moscow: Norma Publ.; 2018. 512 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Юрий Петрович Соловей, ректор Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской

ABOUT THE AUTHORS

Yury P. Solovey, Rector of the Siberian Law University (12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: [https://](https://orcid.org/)

Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: rector@siblu.ru;

Петр Павлович Серков, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Москва, Российская Федерация)

orcid.org/0000-0002-0114-6234; e-mail: rector@siblu.ru;

Petr P. Serkov, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Поступила | Received
17.02.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
03.03.2023

Принята к публикации | Accepted
31.03.2023