



Оригинальная научная статья

Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам дискреции правотворческих и правоприменительных органов

О. А. Кожевников 

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация;
Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация
 jktu1976@yandex.ru

Аннотация. Вопросы правовой регламентации усмотрения в деятельности органов власти и отдельных должностных лиц уже долгое время являются предметом многочисленных исследований, дискуссий и даже споров. Особую остроту данной тематике добавляет и тот факт, что содержание категорий «усмотрение», «дискреции» и иных смежных с ними категорий до настоящего времени не имеют единого и окончательного понимания ни в теории права в целом, ни в отраслевых науках. Сложившаяся ситуация, несомненно, является предпосылкой для возникновения различных трудностей и даже коллизий в рамках как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности всех без исключения органов и должностных лиц публичной власти. Однако поскольку Российская Федерация провозгласила себя правовым государством, в котором права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием, то одну из важнейших ролей в формировании конституционного правопорядка в деятельности публичной власти и неукоснительном соблюдении гражданами Конституции РФ и иных правовых актов выполняет Конституционный Суд Российской Федерации. При формировании конституционно-правового толкования того или иного варианта дискреции Конституционный Суд РФ, безусловно, учитывает множество факторов, влияющих на дальнейшую судьбу нормативного и правоприменительного положений дискреции или усмотрения, так как данное судом толкование является общеобязательным, а правоприменители не вправе каким-либо иным способом осуществлять применение либо реализацию нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации. Автор настоящего исследования на основании отдельных примеров практики Конституционного Суда РФ представил различные подходы конституционного правосудия к толкованию дискреции и усмотрения, закрепленные нормативно в соответствующих положениях правовых актов. Представляется, что в пока еще существующих условиях формального отношения судебных органов и иных правоприменителей к позициям конституционной судебной юстиции именно конституционно-правовые толкования нормативных положений о дискреции позволяют сохранять максимально возможную степень верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации и тем самым защищать права и свободы граждан в правоотношениях дискреционного характера.

Ключевые слова: дискреция; должностные лица; Конституция Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; публичная власть; усмотрение

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Кожевников О. А. Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам дискреции правотворческих и правоприменительных органов // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 572–583. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-572-583>. EDN: <https://elibrary.ru/qnxtdw>

Original scientific article

The Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Discretion of Law-Making and Law Enforcement Agencies

O. A. Kozhevnikov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;
Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation
✉ jktu1976@yandex.ru

Abstract. Issues concerning the legal regulation of discretion exercised by public authorities and individual officials have long been the subject of extensive research, debate, and even controversy. The problem is aggravated by the fact that the categories of “discretion,” “administrative discretion,” and related concepts still lack a unified and definitive doctrinal understanding, whether in general legal theory or in specific branches of law. This situation inevitably gives rise to difficulties and even conflicts in both rule-making and law-enforcement activity across all bodies and officials of public authority. Since the Russian Federation has declared itself a state governed by the rule of law—one in which human and civil rights and freedoms determine the meaning, content, and application of laws and are safeguarded by justice—the Constitutional Court of the Russian Federation plays a crucial role in establishing constitutional order in public-authority activities and ensuring strict compliance with the Constitution. When formulating constitutional-legal interpretations of discretion, the Court takes into account numerous factors affecting the future application of the relevant normative and law-enforcement provisions, as its interpretations are binding and preclude law-enforcement authorities from applying a normative act in any manner inconsistent with the Court’s interpretation. Drawing upon selected examples from the Court’s practice, the article presents various approaches adopted by constitutional justice to interpreting discretion and administrative judgment as incorporated into normative provisions. The Author argues that, given the still-prevalent “formalistic” attitude of courts and other law-enforcement actors toward the Constitutional Court’s legal positions, it is precisely constitutional-legal interpretations of discretionary norms that make it possible to preserve, to the greatest extent possible, the supremacy and direct effect of the Constitution across the entire territory of the Russian Federation and thereby protect the rights and freedoms of citizens in discretionary legal relations.

Keywords: discretion; officials; Constitution of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; public authority; discretion

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Kozhevnikov O. A. The Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Discretion of Law-Making and Law Enforcement Agencies. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):572-583. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-572-583>. EDN: <https://elibrary.ru/qnxtdw> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы нормативного регулирования дискреционных полномочий различных властных институтов в России и за рубежом уже длительное время находятся в фокусе научных исследований и публи-

каций вне зависимости от отраслевой принадлежности, историко-правовых границ, а также иных критериев разграничений и градаций, имеющихся в современной науке. Вместе с тем именно усмотрение, или дискреция, вызывает наибольшее

число вопросов при оценке уровня законности властных институтов, эффективности их функционирования, а также способности на высоком качественном уровне выполнять возложенные на них полномочия. В связи с этим представляется крайне важным обращать самое пристальное внимание не только на нормативное закрепление различных вариантов дискреции в деятельности органов и должностных лиц публичной власти, но и более качественно подходить к вопросу содержательного толкования нормативных дисcretionальных предписаний. Особенно это касается тех случаев, когда нормы российского законодательства, закрепляющие варианты усмотрения для различных институтов власти, становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ). В обозначенных условиях содержание дискреции приобретает не просто свое судебное толкование, но и становится обязательным для всех правоприменителей, так как ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») императивно запрещает применение либо реализацию каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений, признанных КС РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также применение либо реализацию каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным КС РФ в своих решениях.

Названная особенность конституционно-правового толкования дисcretionальных норм существенным образом отличается от иных моделей и видов толкования, в том числе и в рамках реализации Верховным Судом Российской Федерации (далее – ВС РФ) своего полномочия по выдаче су-

дам нижестоящих инстанций разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации.

В настоящем исследовании с учетом степени разработанности, актуальности темы и научных интересов автора данной статьи считаем возможным дополнительно акцентировать внимание на существующей конституционно-правовой практике по формированию единственно возможного в рамках правоприменения толкования дисcretionальных норм, на которое должны быть ориентированы все судебные и иные правоприменительные органы в РФ.

ОБОСНОВАНИЕ АКТУАЛЬНОСТИ ВЫБРАННОЙ ТЕМАТИКИ

Во-первых, вопросы качества российского законодательства и правоприменительной практики, вне зависимости от отраслевой принадлежности, постоянно находятся в зоне внимания многочисленных исследователей. Это и неудивительно, поскольку именно право, по мнению, известного представителя уральской юридической школы права С. С. Алексеева, способно совмещать несовместимое: быть организующим, дисциплинирующим фактором и одновременно выражать свободу, гарантировать осуществление личных интересов и потребностей [1]. Другой очевидной проблемой современного законотворчества является крайняя степень нестабильности текста нормативных актов, помноженная на недостаточность и слабость теоретико-правовых и прикладных разработок в сфере законодательной и в целом правотворческой техники, подмену научно-апробированных подходов политическим волонтеризмом. В то же время нельзя отрицать и тот факт, что российское общество многогранно как по своему национальному, религиозному, материальному, образовательному составу, так и по иным всевозможным критериям. В этой связи

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

любой закон, какими бы совершенными людьми он не создавался, какие бы юридические школы и иные силы не были бы привлечены к его созданию, вряд ли сможет удовлетворить потребности каждого. Максимум, чего могут достичь правотворцы, – это возможность создать и принять правовой акт, который в максимальной степени был бы способен выразить и найти компромисс при решении ситуаций, входящих в предмет правового регулирования данного акта. Здесь также необходимо помнить – особенно в настоящее непростое время, – что динамика развития общественных отношений достигла невероятных скоростей и разнообразия, и в связи с этим ни один закон не в силах отразить все возникающие в правоприменении ситуации, поскольку он, как правило, не успевает за развитием прогресса, изменениями общественных и иных ценностей. Поэтому вопросы усмотрения и его пределов в рамках правотворческой и правоприменительной деятельности являются чрезвычайно актуальными и требуют осмысления и доктринального развития.

Во-вторых, обращая внимание на многочисленные научные источники, следует отметить пестроту мнений по вопросу определения содержания категорий «усмотрение» и «дискреция». Так, О. А. Мирошник отмечает: «Дискреция предоставляется должностным лицам для того, чтобы наиболее рациональным образом решать управлеческие вопросы в тех случаях, когда подробная правовая регламентация процесса принятия решений невозможна или нецелесообразна... Понятия “дискреция” и “усмотрение” не являются синонимичными, а обладают устойчивыми, в достаточной степени сформировавшимися на практике различиями» [2, с. 31, 33]. По мнению названного автора, «дискреция, в отличие от усмотрения, основана на праве и ограничена правом; она

представляет собой правовую форму социально-психологического явления усмотрения... все проявления дискреции содержат в себе усмотрение, но не каждое проявление усмотрения является дискрецией... усмотрение может как соответствовать, так и не соответствовать правовым нормам и принципам» [2, с. 33]. Схожей позиции придерживается и представитель уральской школы теории государства и права кандидат юридических наук Ю. В. Оносов. В одной из своих публикаций он отмечает, что «категорию “усмотрение в праве” следует рассматривать как большую по объему правовую категорию, чем дискреция, как понятие, характеризующее феномен диспозитивности в целом и универсально применимое ко всем участникам правового общения» [3, с. 177].

Однако в российской правовой доктрине есть и другие точки зрения. В частности, в учебнике «Проблемы теории права и правореализации» под редакцией Л. Т. Бакулиной правоприменительная дискреция определяется как юридически обусловленная свобода усмотрения субъекта правоприменения, предполагающая возможность выбора одного из нескольких вариантов правореализационного решения². М. И. Клеандров, определяя дискреционные полномочия как законные полномочия, позволяющие должностному лицу действовать по собственному усмотрению в пределах полномочий, определяемых законом, не разграничивает понятия дискреционных полномочий и судебного усмотрения, используя их как равнозначные понятия [4]. Похожей позиции придерживается Е. А. Калмыкова, которая приравнивает судейское усмотрение к дискреции. Последнюю она называет совокупностью полномочий, предоставленных органу правосудия, выраженных в правах поступать определенным обра-

² См.: Проблемы теории права и правореализация : учеб. для студентов высш. учеб. заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция» / [Л. Т. Бакулина, Р. Г. Валиев, М. В. Воронин и др.] ; отв. ред. Л. Т. Бакулина. М. : Статут, 2017. С. 69.

зов в конкретных ситуациях, указанных законодателем, для организации судебного разбирательства, исследования имеющихся в деле доказательств [5].

Отсутствует единство понимания категорий усмотрения и дискреции и в административно-правовой науке. Очень ярко это продемонстрировали в ряде своих публикаций Ю. П. Соловей и П. П. Серков³. Более того, в одной из своих работ Ю. П. Соловей, на наш взгляд, очень тонко обозначил взаимосвязь категорий «дискреция» и «усмотрение». В частности, им отмечено, что дискреционные полномочия – это полномочия по изданию публичной администрацией административных актов, то есть возможность уполномоченных субъектов власти принимать решения, совершать действия или воздерживаться от их принятия, совершения с той или иной степенью собственного усмотрения. В свою очередь, административное усмотрение в целом уважаемый ученым определяет как выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального варианта решения того или иного конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют исчерпывающим образом основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения [6],

с. 81]. При этом же нельзя не отметить, что Ю. П. Соловей в обозначенной публикации отстаивает точку зрения о том, что суд при проверке законности оспариваемых гражданами и организациями дискреционных административных актов (решений, действий, бездействия публичной администрации) должен проверять целесообразность таких актов. Однако данная позиция ученого входит в противоречие с разъяснениями, данными в п. 62 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36, где в императивной форме отмечено, что суды не вправе осуществлять проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) публичной администрации, принимаемых, совершаемых ею в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом⁴. Все эти примеры научной полемики и правоприменения, несомненно, сказываются как на нормотворческой, так и на правоприменительной практике, выражаясь в присутствии фактов неоднозначности, неясности и противоречивости регулирования, что КС РФ неоднократно рассматривал как наличие признаков правовой неопределенности, которые открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод⁵.

³ См.: Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383> ; 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>

⁴ См.: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См., напр.: *По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания “Полет”» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания “Сибирь”» и «Авиакомпания “ЮТэйр”» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 дек. 2011 г. № 29-П ; По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярнефть» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2015 г. № 12-П ; По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н. Д. Вордена и П. Д. Олдхэма : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 июля 2017 г. № 22-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

В-третьих, несмотря на чрезвычайную важность решений КС РФ для современной нормотворческой и правоприменительной практики, следует всегда учитывать тот факт, что КС РФ при толковании категорий «дискреция» и «усмотрение» связан со своими конституционными полномочиями в сфере осуществления конституционного контроля. Полномочия КС РФ, как и любого органа публичной власти, ограничены и диктуются положениями, закрепленными в Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Кроме того, в части объема своих полномочий по осуществлению правосудия в рамках конституционного судопроизводства КС РФ связан своими же позициями, выраженными еще в Постановлении КС РСФСР от 14 января 1992 г. № 1-П-У «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»⁶. В данном деле федеральный орган конституционного контроля установил, что «любой государственный орган может принимать только такие решения и осуществлять такие действия, которые входят в его компетенцию, установленную в соответствии с Конституцией»⁷. Следовательно, в решениях Конституционного Суда не могут содержаться какие-либо властные веления по вопросам дискреции и усмотрения, находящиеся вне компетенции данного органа правосудия. В связи с этим в конституционной судебной практике имеется множество примеров, когда суд воздерживается от вмешательства в какую-либо область отношений, обосновывая это либо отсутствием у него полномочий, либо невозможностью вмешательства в указанную заявителями конституционного судопроизводства ситуацию, поскольку она входит в компетенцию иных органов или даже должностных лиц.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ТОЛКОВАНИЯ ДИСКРЕЦИИ В РЕШЕНИЯХ КС РФ

Прежде чем обратить непосредственное внимание на имеющуюся конституционно-правовую судебную практику толкования норм о дискреционных полномочиях, следует подчеркнуть, что совокупность положений ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, п. 3 ч. 1 ст. 3, ст.ст. 74, 96 и 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» ориентирует КС РФ при рассмотрении дел по жалобам граждан и объединений граждан на нарушение конституционных прав и свобод законом принимать решения только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению и которая была применена в деле заявителя, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе. Вследствие этого при осуществлении толкования нормативных положений российского законодательства в части того или иного варианта дискреции, закрепленной соответствующей нормой, КС РФ учитывает множество факторов, оказывающих фундаментальное влияние на дальнейшую судьбу нормативного и правоприменительного положения дискреции или усмотрения.

Данный подход конституционного правосудия в абсолютном большинстве случаев приводит к тому, что решениями КС РФ блокируется не оспариваемая норма как таковая, а применяемый правоприменителем

⁶ См.: *Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации*. 1992. № 6, ст. 247.

⁷ Там же.

неконституционный подход к выявлению ее содержания. Но даже в этом случае не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом РФ. Это положение особенно важно для судов общей юрисдикции, арбитражных судов в силу того, что в практике до сих пор встречаются случаи игнорирования судьями названных юрисдикций правовых позиций федерального органа конституционного контроля и явного предпочтения соответствующих разъяснений судебной практики ВС РФ [7; 8]⁸.

А теперь, полагаем, наступило время подтверждения ролевой значимости КС РФ в формировании конституционно-правового толкования норм о дискреции правотворческих и правоприменительных органов.

В качестве первого примера хотелось бы привести Постановление КС РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П⁹, в котором заявители оспаривали положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-И «О прокуратуре Российской Федерации» в части того, что названный правовой акт не содержит точного перечня оснований для проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов некоммерческими организациями, не устанавливает конкретный порядок, периодичность

и сроки их проведения, включая обязательное уведомление субъектов проверки о ее организации и составе участников, не закрепляет права и гарантии для проверяемых субъектов. Данная неопределенность, по мнению заявителей, приводит к произвольному усмотрению органов прокуратуры при определении длительности и числа проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за один и тот же период. Подтверждая правоту федерального законодателя в установлении дискреционных полномочий прокуратуры РФ, КС РФ указал, что федеральный законодатель, определяя компетенцию прокуратуры Российской Федерации, учитывает конституционно-правовую природу данного надзорного органа, его роль и предназначение в правовой системе России и сложившихся правовых традициях. Ввиду этого определение законодателем круга лиц, на которых распространяются положения законодательства о контроле и надзоре за некоммерческими организациями, является его конституционной дискрецией и не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан.

Вторым примером, определяющим межотраслевую значимость конституционно-правового толкования дискреции, может служить Определение КС РФ от 28 сентября 2017 г. № 1813-О¹⁰. КС РФ подчеркнул, что, в соответствии

⁸ См.: Кожевников О. А. Когда в судах согласия нет, или Дело «О музыкальном имуществе» // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. С. 27–29.

⁹ См.: *По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал»», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февр. 2015 г. № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

¹⁰ См.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Любченко Олега Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 28.1 и частью 1 статьи 28.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 28 сент. 2017 г. № 1813-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

с нормативными предписаниями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), принятие решения уполномоченными лицом по вопросу о возбуждении дела об административном правонарушении должно быть мотивированным и требует, в частности, проверки данных (доказательств), указывающих на наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Таким образом, нормы КоАП РФ не освобождают уполномоченных должностных лиц от необходимости проверки данных, в том числе являющихся поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, указывающих на наличие признаков совершения административного правонарушения, до момента возбуждения производства по соответствующему делу. Такое регулирование направлено на недопущение необоснованного возбуждения дела об административном правонарушении, обеспечивает дополнительные гарантии соблюдения прав субъектов административной ответственности и не может нарушать права заявителя в указанном им аспекте. Полагаем, что соблюдение этого конституционно-правового толкования на практике многочисленными органами и должностными лицами публичной власти, уполномоченными на фиксацию правонарушений и привлечение виновных лиц к административной ответственности, существенным образом сократило бы факты формального подхода к возбуждению дел об административном правонарушении с мотивированкой о том, что уполномоченные субъекты при рас-

смотрении материалов сами дадут оценку наличию либо отсутствию оснований для возбуждения дела об административном правонарушении, а также возможности привлечения соответствующих лиц к ответственности.

Еще один пример, в котором обозначены конституционно-правовые пределы дискреции федерального и регионального законодателей в определении административных правонарушений и ответственности за их совершение, – это Определение КС РФ от 30 сентября 2021 г. № 2122-О¹¹. В данном решении федеральный орган конституционного правосудия со ссылкой на закрепление нормами Конституции РФ административного законодательства как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации указал, что, вводя и изменяя составы административных правонарушений, меры ответственности за их совершение и порядок производства по делам об административных правонарушениях, законодатель – как федеральный, так и региональный – обладает широкой дискрецией, но вместе с тем связан положениями Конституции РФ и исходными началами института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации, согласно которым применение административной ответственности может иметь место только на основании закона, четко определяющего состав административного правонарушения, включая вину как обязательный признак субъективной стороны, и должно быть таким, чтобы ее последствия (в том числе для лица, привлекаемого к ответственности) являлись адекватными тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения

¹¹ См.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Романа Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»*: Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 сент. 2021 г. № 2122-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и обеспечивая соблюдение баланса основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений. Примечательным является тот факт, что ч. 1.1 ст. 6.7 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» спустя почти три года вновь стала предметом конституционного судопроизводства, однако уже в связи с упоминанием иной дискреции – о пределах преюдициальности судебных актов арбитражных судов, вынесенных по делу об административном правонарушении в отношении юридического лица при рассмотрении судом общей юрисдикции вопроса о привлечении к административной ответственности уже должностного лица этого же юридического лица по тому же событию¹². Разрешая данную коллизию, КС РФ обратил внимание, что законодательство об административных правонарушениях не содержит разрешения вопроса о пределах преюдициальности судебных актов. Вместе с тем при оценке преюдициальности любых судебных актов нужно иметь в виду, что границы законодательного усмотрения в закреплении правил преюдициальности судебных актов достаточно широки при соблюдении и должны учитывать конституционные принципы правосудия и международные обязательства России. Признание преюдициальности судебных актов требует соблюдения баланса между конституционно защищаемыми ценностями – общеобязательностью и непротиворечивостью судебных актов, с одной стороны, и независимостью суда при со-

стязательности процесса, с другой. Кроме того, и признание, и отрицание преюдициального значения окончательных судебных актов не могут быть абсолютными, поскольку преюдициальность имеет пределы в силу того, что в разных видах судопроизводства предметы доказывания не совпадают, а в рамках конкретного вида судопроизводства суды ограничены своей компетенцией.

Интересен подход КС РФ к проявлению дискреции федерального законодателя в части установления для различных видов административных правонарушений сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ). Так, в Постановлении КС РФ от 15 января 2019 г. № 3-П¹³ подчеркнуто, что конституционные требования, предъявляемые к правовому регулированию ответственности за административные правонарушения, в полной мере распространяются и на сроки давности привлечения к административной ответственности. При этом, закрепляя сроки давности привлечения к административной ответственности и правила их исчисления, федеральный законодатель обязан максимально качественно подходить к установлению соответствующих правовых норм, с тем чтобы исключить их неоднозначную интерпретацию в правоприменительной практике. Именно поэтому установленные в КоАП РФ специальные (особые) сроки давности привлечения к административной ответственности продиктованы интересами результативной защиты конституционно значимых ценностей и не могут рассматриваться как нарушающие принципы юридического равенства

¹² См.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Куниной Олеси Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 апр. 2024 г. № 827-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

¹³ См.: *По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 янв. 2019 г. № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

и не имеющие разумного оправдания. В то же время КС РФ отметил, что с формально-юридической точки зрения четкое соотнесение сроков давности привлечения к административной ответственности с конкретными составами административных правонарушений или определенными видами административного наказания являются предпочтительным вариантом в том смысле, что такой подход не оставляет места для неоднозначной правоприменительной трактовки соответствующих положений законодательства.

Не чужды конституционно-правовому толкованию в рамках практики КС РФ вопросы дискреции, возникающие в области применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). Так, например, в Определении КС РФ от 25 марта 2021 г. № 588-О¹⁴, рассматривая совокупность положений Налогового кодекса Российской Федерации, КАС РФ, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также Постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», высший федеральный орган конституционного контроля высказал несколько интересных правовых позиций относительно дискреционных полномочий судов общей

юрисдикции и их пределов. В частности, КС РФ подчеркнул, что ст. 8 КАС РФ обязывает суды указывать в мотивированной части судебных решений обстоятельства дела, установленные судом, доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах, и доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства, что не предполагает произвольного применения положений вышеназванного кодекса и является одной из важнейших процессуальных гарантий права на судебную защиту. Далее КС РФ, поддержав ранее упомянутую нами позицию Пленума ВС РФ, выраженную в его Постановлении от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», особо отметил, что, несмотря на то обстоятельство, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений, действий (бездействия) должностных лиц власти, которые вправе действовать только в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, для обеспечения баланса частных и публичных интересов существуют четкие и определенные механизмы проверки законности соответствующих действий представителей власти, например должностных лиц местного самоуправления, в том числе действий по выражению мнения населения по тому или иному общественно значимому вопросу. Причем данную позицию КС РФ распространил и на вопросы осуществления судебного контроля за действиями органов государственной власти, сославшись на ранее вынесенные им решения –

¹⁴ См.: *Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ильинова Павла Владимировича, Шульпина Бориса Дмитриевича и других на нарушение их конституционных прав статьей 333.18 Налогового кодекса Российской Федерации, рядом положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьями 14, 25, 28 и 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также пунктом 62 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 марта 2021 г. № 588-О.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Постановления от 16 июля 2004 г. № 14-П и от 17 февраля 2015 г. № 2-П, Определения от 24 февраля 2005 г. № 84-О, от 16 марта 2006 г. № 70-О, от 16 февраля 2012 г. № 270-О-О, от 14 мая 2015 г. № 1076-О.

Подобных примеров судебной практики конституционного правосудия в отношении дискреционных полномочий как правотворческих, так и правоприменительных органов можно привести еще бесчисленное множество. Пристальное внимание КС РФ к категориям дискреции и усмотрения имеет свою фундаментальную основу, закрепленную в положении ч. 1 ст. 125 Конституции РФ, в которой наряду с целью защиты верховенства Конституции присутствует и цель защиты прав и свобод человека и гражданина. Такое построение текста названной нормы имеет глубочайший смысл, так как именно Конституция РФ и заложенные в ней права и свободы личности определяют обязанность их соблюдения всеми субъектами права, включая властные институты, что вызывает объективную необходимость постоянной конституционно-правовой оценки правотворческой и правоприменительной практики реализации правовых институтов дискреции и усмотрения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблематика качества законодательства и правоприменения еще долго будет находиться в фокусе многочисленных исследований. Как было отмечено ранее, в силу объективных и субъективных

причин, современный уровень развития общественных отношений в Российском государстве и обществе невозможен без их регуляции в том числе посредством институтов дискреции и усмотрения. Вместе с тем отсутствие единого понимания названного правового института, имеющего в своей сущности межотраслевые связи, как на уровне правовой доктрины, так и на уровне повседневного правоприменения существенным образом осложняет поступательное развитие дискреции и усмотрения как механизмов оптимальной регуляции правоотношений. На этом фоне в целях обеспечения верховенства права, достижения единообразия, ясности и непротиворечивости правоприменения важную роль играют вырабатываемые КС РФ в своих решениях правовые позиции о конституционно-правовом толковании нормативных предписаний о дискреции и пределах усмотрения правотворческих и правоприменительных органов. Осталось только добиться полноценной реализации названного потенциала конституционного правосудия в деятельности органов и должностных лиц публичной власти, его популяризации силами ученых и исследователей, в том числе путем подобных публикаций, что, несомненно, должно сказаться и на повышении общего уровня правосознания граждан, вне зависимости от уровня их правовой грамотности. Надеемся, что в конечном счете данные усилия хотя бы немного приблизят всех нас к построению подлинного и реального правового государства.

Список литературы

1. Архипов С. И. Идея правового прогресса в трудах С. С. Алексеева // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 6. С. 5–10.
2. Мирошник О. А. О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 4. С. 30–34.
3. Онсов Ю. В. О соотношении понятий «усмотрение» и «дискреция» в праве // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2020. № 4. С. 176–181.
4. Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. М. : Норма, 2008. 446 с.
5. Калмыкова Е. А. Виды дискреционных полномочий суда в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 3. С. 10–14.

6. Соловей Ю. П. Подлежит ли судебной проверке целесообразность дискреционного административного акта? // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 80–101.

7. Султанов А. Р. За легализацию правовых позиций Конституционного Суда // Вестник гражданского процесса. 2024. Т. 14, № 3. С. 277–294. DOI: <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2024-14-3-277-294>

8. Киракосян А. Г. Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации: проблемный аспект // Молодой ученый. 2015. № 21 (101). С. 604–607.

References

1. Arkhipov S. I. The Idea of Legal Progress in the Works by S. S. Alekseev. *Electronic Supplement to Russian Juridical Journal*. 2019;6:5-10. (In Russ.)
2. Miroshnik O. A. Some Aspects of Constitutional Concept of Discretion. *Legal Policy and Legal Life*. 2012;4:30–34. (In Russ.)
3. Onosov Yu. V. On the Relationship Between the Concepts of “Discretion” and “Disposition” in Law. *Vestnik of Voronezh Institute of the Russian Federal Penitentiary Service*. 2020;4:176-181. (In Russ.)
4. Kleandrov M. I. *The Status of a Judge: Legal and Related Components*. Moscow: Norma Publ.; 2008. 446 p. (In Russ.)
5. Kalmykova E. A. Types of Discretion Powers of the Court in Arbitrash Procedure. *Arbitrash and Civil Procedure*. 2011;3:10-14. (In Russ.)
6. Solovey Yu. P. Is Expediency of a Discretionary Administrative Act Subject To Judicial Review? In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 80–101. (In Russ.)
7. Sultanov A. R. For the Legalization of Legal Positions of the Constitutional Court. *Herald of Civil Procedure*. 2024;14(3):277-294. DOI: <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2024-14-3-277-294> (In Russ.)
8. Kirakosyan, A. G. Implementation of the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: A Problematic Aspect. *Young Scientist*. 2015;21:604-607. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Александрович Кожевников, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620066, Российская Федерация), профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, Екатеринбург, 620144, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>; e-mail: jktu1976@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomolskaya st., Yekaterinburg, 620066, Russian Federation), Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics (62/45 The 8th March/ Narodnaya Volya St., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>; e-mail: jktu1976@yandex.ru

Поступила | Received
22.07.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
09.11.2025

Принята к публикации | Accepted
18.11.2025