

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД АДМИНИСТРАТИВНЫМ УСМОТРЕНИЕМ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАВООПРЕДЕЛИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, and Law-Enforcement Practice

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-600-612

EDN: RJJCXO



Оригинальная научная статья

Административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением

В. А. Зюзин 

Университет правосудия имени В. М. Лебедева, Москва, Российская Федерация

✉ vi-zin@list.ru

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации под воздействием конституционных норм фактически формируется судебное административное право. Безусловно, важнейшей задачей судебного административного права видится разрешение административных дел судами общей юрисдикции в рамках Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и арбитражными судами согласно Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации. При разрешении судебных административных дел практически всегда возникает вопрос об оценке административного усмотрения органов публичной администрации. В научном сообществе специалистов административного права и процесса уже довольно давно есть запрос на связывание административного усмотрения и судебного контроля, или подчиненность административного усмотрения судебной юрисдикции. Подавляющее большинство судебных административных дел возникает из внесудебных административных отношений, то есть имеет ярко выраженное материально-правовое содержание. Системность, связанность и согласованность при разрешении административных дел основываются на административно-процессуальных принципах, используемых судами и органами публичной администрации при разрешении административных дел. Универсальные административно-процессуальные принципы применимы в каждой из двух частей процесса, что обеспечивает связанность внесудебного и судебного порядка разрешения административных дел, а на базе таких принципов судами вырабатываются специальные судебные и внесудебные административно-процессуальные принципы, в том числе связанные с определением границ административного усмотрения. Научная оценка теории административного усмотрения, действующего законодательства и судебной практики позволит, в частности, предложить для практики рассмотрения административных дел критерии определения пределов (границ) собственно административного усмотрения. В статье с учетом исследования современной российской судебной практики сделана попытка рассмотреть именно административно-процессуальные принципы в качестве юридических гарантий законности административных актов и действий публичной администрации, которые имеют дискреционный характер. В работе, помимо прочего, исследуется понимание административно-процессуальных принципов, выявляются принципы, подходящие для судебного оценивания административной дискреции, такие как справедливость, защита доверия, соразмерность и разумность. По итогам анализа

© Зюзин В. А., 2025

делаются выводы о том, что применение административно-процессуальных принципов позволит не просто ограничить административное усмотрение, но требовать от публичной администрации предсказуемости и разумности правового регулирования, а также избежать формального подхода при разрешении административных дел.

Ключевые слова: административное усмотрение; административно-процессуальные принципы; публичная администрация; стандарты судебного контроля; административная дискреция

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Зюзин В. А. Административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 600–612. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-600-612>. EDN: <https://elibrary.ru/rjjcxo>

Original scientific article

Administrative Procedural Principles of Judicial Control over Administrative Discretion

V. A. Zyuzin 

University of Justice named after V. M. Lebedev, Moscow, Russian Federation

✉ vi-zin@list.ru

Abstract. Judicial administrative law is presently taking shape in the Russian Federation under the influence of constitutional norms. Its primary task is the adjudication of administrative cases by courts of general jurisdiction within the framework of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as by arbitrazh courts under the Arbitration Procedure Code. When adjudicating administrative cases, courts almost invariably face the issue of evaluating the administrative discretion exercised by public administration bodies. For many years, scholars of administrative law and procedure have called for a closer linkage between administrative discretion and judicial review, or even for the subordination of administrative discretion to judicial jurisdiction. The vast majority of judicial administrative cases originate from extra-judicial administrative relations, meaning they have a pronounced substantive-law character. Consistency and coherence in resolving administrative cases are based on the administrative-procedural principles applied by courts and public-administration bodies. Universal administrative-procedural principles apply to both stages of the process (extra-judicial and judicial), ensuring continuity between them. Based on these principles, courts develop additional specialised principles for both judicial and extra-judicial administrative procedure, including principles for determining the limits of administrative discretion. A scholarly assessment of the theory of administrative discretion, current legislation, and judicial practice makes it possible to propose criteria for determining the limits of administrative discretion in the adjudication of cases. Based on an examination of modern Russian case law, the article considers administrative-procedural principles as legal guarantees of the lawfulness of discretionary administrative acts. It identifies principles particularly suitable for judicial review of administrative discretion, including fairness, the protection of trust (legitimate expectations), proportionality, and reasonableness. The article concludes that the application of administrative-procedural principles can not only restrict administrative discretion but also require public-administration bodies to provide predictable and reasonable legal regulation and avoid formalistic approaches when resolving administrative cases.

Keywords: administrative discretion; administrative procedural principles; public administration; standards of judicial review; administrative discretion

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

For citation: Zyuzin V. A. Administrative Procedural Principles of Judicial Control over Administrative Discretion. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):600-612. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-600-612>. EDN: <https://elibrary.ru/rjjcxo> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

В юридической литературе содержится множество определений понятий административного усмотрения и дискреционных полномочий. Сошлемся на Ю. П. Соловья, признанного специалиста в этой области, и согласимся с его позицией, что наиболее пригодным для исследования вопросов судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации является следующее определение: административное усмотрение – это выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения [1, с. 102].

Отметим, что административное усмотрение не является недостатком, с которым надо бороться, или проблемой, которую нужно решать. Это неизбежное состояние, когда представителю публичной администрации необходимо и обязательно оперативно и самостоятельно принять решение или совершить действие (бездействие) здесь и сейчас, причем в условиях дефицита времени, основываясь на общих нормах законов и подзаконных актов. Так, профессор В. М. Манохин не просто признавал право администрации решать вопросы на основе принципа целесообразности¹, а указывал на содержание данного принципа. Согласно В. М. Манохину, органы исполнительной власти призваны действовать на основании принципа целесообразности в случаях отсутствия

нормативного предписания, когда его и не должно быть, то есть при решении текущих оперативных задач [2, с. 19]. Иное было бы несовместимо с конституционным принципом поддержания доверия к закону и действиям государства (публичной власти), который «предполагает необходимость безотлагательного реагирования компетентных органов (должностных лиц) – независимо от наличия у них полномочий по возбуждению дела о данном административном правонарушении..., в том числе посредством пресечения соответствующих противоправных действий (бездействия) и уведомления о них уполномоченных субъектов административной юрисдикции»².

Таким образом, необходимо обеспечить юридические гарантии законности административных актов и действий публичной администрации, которые имеют дискреционный характер. Ю. П. Соловей высказывался о законодательном определении стандартов (критериев), с помощью которых суд может оценить дискреционный акт публичной администрации на предмет соответствия его закону или иному нормативному правовому акту. Однако он сам и другие авторы признавали тот факт, что подобных критериев отечественное законодательство практически не содержит [1, с. 102–103]. При этом отсутствие таких правовых норм не может означать фактическое отсутствие стандартов административного усмотрения, иначе следует признать, что в Российской Федерации допускается административный произвол. Со своей стороны полагаем, что такие критерии или стандарты судебного контроля не могут содержаться в нормативных актах, а уже заключены в административно-процессуальных

¹ См.: Манохин В. М. Административное право России : учеб. 2-е изд., стереотип. М. : СПС Гарант ; Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2011. С. 47–48.

² По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Востокфлот» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 июля 2021 г. № 39-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

принципах, которые намного более гибко позволяют оценить конкретное решение или действие в определенных условиях и определенной ситуации.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Административно-процессуальные принципы рассматриваются как нормативный регулятор административно-процессуальных отношений наряду с нормами административного права. Принципы права могут исходить не только из конституции, текста закона, но и из общего содержания отдельных актов, включая документы стратегического планирования. При этом административно-процессуальные принципы права, а что важнее – конкретное их содержание, могут закрепляться в судебных актах Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Отсутствие четких правовых норм относительно судебной проверки административного усмотрения в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) не означает отсутствия стандартов и критериев такого усмотрения именно благодаря принципам. Невозможно не заметить критерии обоснованности осуществления публичных полномочий (ст. 2 КАС РФ), справедливости (ст. 9 КАС РФ), разумности (ст. 10 КАС РФ), равенства (ст. 10 КАС РФ). В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 46³ подчеркивается, что судопроизводство в арбитражных судах осуществляется в разумный срок на основе принципов, обеспечивающих реализацию задач судопроизводства, определенных в ст. 2 АПК РФ (среди целей особо отметим защиту прав и законных интересов лиц, осуществляющих пред-

принимательскую и иную экономическую деятельность, прав и законных интересов публичной администрации в указанной сфере, а также справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок). Кроме того, арбитражным судам при рассмотрении дела следует учитывать и иные принципы осуществления правосудия в Российской Федерации, в частности добросовестность лиц, участвующих в деле, процессуальную экономию.

Административно-процессуальные принципы способны нивелировать недостатки отдельных норм закона. Например, ч. 8 ст. 226 КАС РФ устанавливает, что при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет *только* законность решения, действия (бездействия). Однако не следует забывать о положении ч. 4 ст. 2 КАС РФ, согласно которой в случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует *исходя из принципов осуществления правосудия* в Российской Федерации (аналогия права). Статья 341 КАС РФ одним из оснований отмены или изменения судебного акта в порядке надзора признает нарушение этим актом прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Заметим, что «общепризнанные принципы и нормы международного права» – это не фигура речи, а вполне конкретные

³ См.: *О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 23 дек. 2021 г. № 46. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

требования, применимые в российской судебной практике. Более того, отдельные стандарты Совета Европы, связанные с административным усмотрением, уже фактически реализуются российскими судами при разрешении административных дел именно через административно-процессуальные принципы. Данные стандарты впервые были обобщены в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 марта 1980 г. № R (80) 2 «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами»⁴ (далее – Рекомендация № R (80) 2). Так, согласно стандартам Совета Европы, административный орган, осуществляя дискреционные полномочия, *не преследует цели, противоречащие тем, для достижения которых предоставлены данные полномочия*. В отечественной судебной практике указанное требование обеспечивается принципами справедливости, запрета злоупотребления правом и запретом сверхформализма.

Стандарт соблюдения *объективности и беспристрастности*, принимая во внимание только факты, имеющие значение для дела, реализуется через принцип *справедливости* (фактически это важнейший административно-процессуальный принцип с широким содержанием, но применимый к отдельным правовым ситуациям), а также через достаточно новый принцип *защиты доверия*.

Стандарт соблюдения принципа равенства всех перед законом, избегая несправедливой дискриминации, безусловно, отсылает нас к принципу равенства в его административно-процессуальном содержании.

Стандарт обеспечения *надлежащего баланса между любыми неблагоприятными последствиями решения, ущемляющими права, свободы или интересы лиц,*

и целью, которую оно преследует, прямо соотносится с принципами *справедливости* и, наиболее конкретно, *соразмерности*.

Стандарт *принятия решения в течение времени, которое является разумным с учетом особенностей рассматриваемого вопроса*, напрямую реализуется в России через принципы *справедливости* и, конечно, *разумности (разумных ожиданий)*.

Конкретная отечественная судебная практика с иллюстрациями реализации приведенных административно-процессуальных принципов будет приведена в данной статье отдельно. Заметим, что универсальный принцип справедливости становится одним из важнейших административно-процессуальных принципов. Исследователями отмечается, что любой административно-правовой режим подразумевает применение арсенала предусмотренных законом административно-правовых средств, под которыми, в свою очередь, следует понимать универсальный инструмент принудительного обеспечения законности, порядка и справедливости в обществе [3, с. 1054]; что административное и административно-процессуальное право являются основными компонентами системы правовых дисциплин, так как обеспечивают защиту прав и свобод граждан от действий государственных органов и их должностных лиц, контролируют законность и обоснованность принимаемых административных решений и обеспечивают справедливость при рассмотрении административных дел [4, с. 1459].

Важнейшим признаком административно-правового принципа справедливости следует признать возможность его дальнейшей конкретизации в специальных законах и судебной практике, а иногда и модернизации или видоизменения посредством выработки нового содержания специальных принципов

⁴ См.: Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities // Council of Europe. 2025. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (дата обращения: 27.08.2025).

административного процесса применительно к конкретным общественным отношениям. В таком порядке выработаны принципы соразмерности, запрета сверхформализма, запрета злоупотребления правом и другие.

Принципы применяются судами системно и оцениваются совокупно. Именно так обеспечивается ограничение административного усмотрения в определенных условиях и рамках конкретного административного дела. Исход процесса зависит от весомости принципа, которая ему приписывается в конкретной ситуации с учетом существующих на данный момент фактических и правовых обстоятельств. В сложившейся ситуации суд оценивает весомость отдельных принципов и устанавливает условный приоритет одного принципа перед другими.

Отдельно отметим, что речь идет именно об административно-процессуальных принципах, а не о принципах административных процедур, и одинаковое звучание ряда принципов не должно вводить исследователей в заблуждение. Институт административной процедуры в целом используется для минимизации административного усмотрения, но никак не для обеспечения гарантий прав частных лиц в делах, где публичная администрация реализует свои дискреционные полномочия. Отечественная практика сводится, прежде всего, к принятию административных регламентов, и в таких условиях административное усмотрение публичной администрации стремится к нулю. Ю. П. Соловей верно указывает, что принципы, предусмотренные Рекомендацией № R (80) 2, можно применять лишь к дискреционным административным процедурам, и работать в сфере административных процедур, жестко связанных законом, они просто не могут [5, с. 149]. К. В. Давыдов отмечает, что действие принципа справедливости по определению подразумевает дискрецию уполномоченного орга-

на, а принцип соразмерности применяется только в тех случаях, когда законодательство допускает административное усмотрение [6, с. 132–133].

Думается, что такого рода принципы не следует узко называть принципами дискреционных процедур, а стоит рассматривать шире – как административно-процессуальные принципы. Кроме того, принципы административных процедур (в том числе дискреционных) – это внесудебные принципы, которые не могут в таком случае механически переноситься в судебную практику и применяться судами при рассмотрении административных дел. Административно-процессуальные принципы вырабатываются и применяются судами ко всем административным делам, а не только к делам об оспаривании актов и действий публичной администрации, то есть они богаче и шире по своему наполнению. Такие судебные принципы могут использоваться в любых административных делах и, безусловно, помогать эффективному обеспечению судебного контроля в части соблюдения стандартов административного усмотрения.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации, применимая к вопросам административного усмотрения

Раскрывая конституционно-правовую природу административной ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в своем Постановлении от 21 июля 2021 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Востокфлот”» отмечал, что в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод

человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, а также в иных конституционно значимых целях законодатель не только вправе, но и обязан использовать все доступные – в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий – средства государственного принуждения, включая административную ответственность, руководствуясь при этом общими принципами, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к правовым началам конституционного правопорядка. Учитывая универсальность приведенной формулы, требование о применении дискреции в установленных целях, ограниченное административно-процессуальными принципами, вполне применимо не только к законодателю, но и к актам и действиям публичной администрации. В рамках указанного дела КС РФ привел три конкретных конституционных принципа для определения границ усмотрения – принципы равенства, справедливости и соразмерности. Судом установлено, что, «определяя понятие вины (виновности) физических и юридических лиц при установлении административной ответственности и конструируя альтернативные (умышленные и неосторожные) составы правонарушений, законодатель обладает – в заданных конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности границах – широким усмотрением, в том числе вправе дифференцировать ответственность за конкретное противоправное действие (бездействие) с учетом качественных и количественных характеристик вины, избегая, однако, несоразмерного обременения привлекаемого к ответственности лица».

После 2020 г. КС РФ активно имплементирует в судебную практику принцип защиты доверия, раскрывая его критерии, в частности, через правовую определенность. Так, рассматривая в своем Постановлении от 12 ноября 2024 г. № 51-П⁵ (далее – Постановление № 51-П) вопрос о неопределенности в части подсудности дел об административной ответственности юридических лиц по статье 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), КС РФ указал: «...если в судебной практике достаточно широко распространена существенно различающаяся интерпретация тех или иных законоположений, порождающая фактическую легализацию разных вариантов их применения, то такие законоположения не могут быть признаны отвечающими конституционным критериям определенности правового регулирования. Иное подрывало бы – вопреки требованиям, вытекающим из статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 45, 46, 47, 55 (часть 3) и 75.1 Конституции Российской Федерации, – доверие граждан к закону, не позволяя им соотносить свои действия (бездействие) с его предписаниями и предвидеть их последствия». Думается, что принцип защиты доверия также выступает ограничителем административного усмотрения, так как большинство административных дел возбуждаются публичной администрацией, и только потом некоторые из них будут оспорены в суде.

Далее в Постановлении № 51-П приводятся такие отдельные общеправовые критерии принципа защиты доверия, как определенность, ясность и недвусмысленность правового регулирования, которые также могут использоваться при установлении границ административного усмотрения. Неоднозначность,

⁵ См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.1 и иных положений о подсудности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Подольского городского суда Московской области : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 12 нояб. 2024 г. № 51-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

неясность, недосказанность и противоречивость правового регулирования, неустранимые даже с помощью предпринимаемых судами усилий, неизбежно препятствуют адекватному уяснению установленных законом правил и создают предпосылки для их произвольного применения, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Принцип защиты доверия применяется также к рассмотрению административных дел, вытекающих из налоговых правоотношений. Исходя из правовых позиций КС РФ дискреция, принадлежащая государству в установлении и прекращении налоговых обязанностей, не позволяет ему вводить необоснованные различия среди налогоплательщиков и *действовать вопреки критериям формальной определенности закона и принципу поддержания доверия к действиям властей*. Принцип равенства, провозглашенный в ст. 19 Конституции Российской Федерации, исключает придание налогам и сборам дискриминационного характера. Причем равенство здесь понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость налогообложения⁶. Очевидно, что конструкция принципов, которая не содержит гипотезу и диспозицию, предполагает гибкость их применения посредством оптимизации, когда принципы могут реализовываться в различной мере и в зависимости от фактических и правовых возможностей в каждом конкретном деле.

Из принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, а так-

же требований юридического равенства и справедливости вытекают не только правовая определенность, но и *предсказуемость правового регулирования*. Положения Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом во взаимосвязи с критериями справедливости и соразмерности при установлении условий реализации того или иного права и его ограничений (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3) *подразумевают возможность для участников правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения* и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (постановления от 20 июля 2011 года № 20-П и от 2 июля 2020 года № 32-П)⁷ (курсив наш. – В. 3.).

С 2020 года при разрешении судебных административных дел формируется относительно новый принцип административного процесса – *принцип разумных ожиданий*, который расширяет традиционное понимание разумности в отечественном судебном административном процессе.

Крайне актуальным видится вопрос об оценке действий публичной администрации в условиях постоянно изменяющегося административного законодательства. Согласно правовым позициям КС РФ «из требований статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации вытекает, что изменение законодателем ранее установленных условий реализации прав и свобод должно осуществляться

⁶ См.: *По делу о проверке конституционности статей 248 и 249, пункта 1 статьи 251 и статьи 271 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пунктов 1 и 3 статьи 5 и пункта 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой общества с ограниченной ответственностью «Предприятие строительных работ энергетики» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 31 мая 2023 г. № 28-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

⁷ *По делу о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», абзаца второго части 6 статьи 28.3 и предложения второго части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в связи с жалобой гражданина П. Н. Лаккина : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 апр. 2023 г. № 15-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

с соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и др.)»⁸ (курсив наш. – В. З.).

При определенных условиях у граждан есть разумные ожидания защиты их права со стороны властей даже при формальном отсутствии норм закона. В деле, связанном со спором о включении/невключении здания в перечень выявленных объектов культурного наследия, суд при рассмотрении административного иска вправе – исходя из конституционного принципа самостоятельности судебной власти, предполагающего обладание в пределах, установленных федеральным законом, дискреционными полномочиями, необходимыми для справедливого отправления правосудия, – оперативно принять по административному иску адекватные меры предварительной защиты временного характера, если существует явная опасность нарушения материальных прав и их защита будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер, в частности в случае, когда рассматриваемое административное дело сопряжено с очевидным риском неисполнения судебного постановления, вступившего в законную силу⁹. В данном решении фактически изложены критерии для использования ор-

ганами публичной власти дискреционных полномочий в сходных ситуациях – наличие опасности или рисков потери здания как объекта недвижимости, причем такая опасность должна быть явной, очевидной и существующей в обозримом на момент принятия решения времени.

Высшая судебная инстанция страны предъявляет особые требования к качеству законов, опосредующих взаимоотношения граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) с публичной властью. КС РФ отметил: «Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и наказания за их совершение, законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями допустимости ограничений прав и свобод, их соразмерности конституционно одобряемым целям, а также обязан соблюдать гарантируемое ее статьей 19 (часть 1) равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, а равно санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем так, чтобы исходя из текста нормы – в случае необходимости с помощью данного судами толкования – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от произвольного преследования и наказания»¹⁰.

⁸ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 марта 2012 г. № 8-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: По делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д. В. Сергеева : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 11 апр. 2024 г. № 17-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”» в связи с жалобой гражданина Н. В. Кузнецова : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 июля 2021 г. № 34-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В рамках отношений, вытекающих из контроля (надзора), актуальным остается вопрос о необходимости применения мер административной ответственности в случаях добросовестного исполнения контролируруемыми лицами предписания.

Напомним, что КоАП РФ разработан без привязки к контрольно-надзорному законодательству концептуально, то есть без процессуальных норм, связывающих окончание контрольно-надзорного производства и начало наказательного производства, а также не увязывает общие правила назначения административного наказания с устранением/неустранением нарушения обязательных требований, выявленных в ходе контрольно-надзорного производства. В настоящее время ни КоАП РФ, ни Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹¹ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), ни Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹² (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ) не содержат положений, позволяющих контрольно-надзорным органам обоснованно применять или воздерживаться от применения мер административной ответственности в случаях добросовестного исполнения контролируруемыми лицами предписания.

Посредством применения административно-процессуальных принципов российскими судами вырабатываются критерии возможного привлечения лица к административной ответственности, после того как к нему уже были применены меры принуждения восстановительного характера по результатам контрольно-

надзорного мероприятия. Среди таких критериев можно отметить: 1) недобросовестность контролируемого лица, наличие угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; 2) систематичность допускаемых лицом нарушений; 3) обоснованность, соразмерность и эффективность назначения административного наказания с учетом мотивов и целей административного воздействия на правонарушителя; 4) возможность признания наказуемого деяния малозначительным при установленных обстоятельствах; 5) наличие или отсутствие доказательств исключительности случая административного правонарушения, вмененного заявителю; 6) соблюдение разумных сроков привлечения контролируемого лица к ответственности после устранения последним ранее выявленных нарушений¹³.

Административно-процессуальные принципы незаменимы для использования неочевидных дискреционных полномочий контрольно-надзорных органов с учетом принятого постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹⁴ (далее – Постановление № 366). Данным Постановлением (в редакции от 28 декабря 2024 г.) до 2030 года введены ограничения на проведение плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проверок, осуществляемых в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ. Такие ограничения на проведение контрольно-надзорных мероприятий (по сути, мораторий) являются

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См., напр.: *Постановление* Арбитр. суда Сев.-Кавказ. окр. от 21 дек. 2021 г. № Ф08-13308/2021 по делу № А32-9382/2021 ; *Постановление* Двадцать первого арбитр. апелляц. суда от 22 марта 2023 г. № 21АП-4259/2021 по делу № А83-11972/2021 ; *Постановление* Двадцать первого арбитр. апелляц. суда от 18 авг. 2022 г. № 21АП-3977/2021 по делу № А83-7584/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2022. № 11, ст. 1715.

чрезвычайным регулированием, принятым в исключительных правовых и экономических обстоятельствах. Чрезвычайное регулирование основывается, кроме прочего, на принципе поддержания доверия к закону и действиям государства. Из правовых позиций КС РФ, приведенных в настоящей статье, следует, что на основании универсальных принципов поддержания доверия к закону и действиям государства, равенства, справедливости и соразмерности применяется специальный принцип *разумности* (*разумных ожиданий*). Считаем, что публичная администрация, со своей стороны, проявляет разумную сдержанность и разумную периодичность при проведении контрольно-надзорных мероприятий (при этом сохраняя возможность их проведения, устанавливая определенные исключения из моратория). С другой стороны, взаимное доверие требует от частных лиц добросовестного поведения в рамках соблюдения обязательных требований. В таком случае применение новых норм КоАП РФ (прежде всего, ч. 3.1 ст. 28.1) означает наличие не только разумных ожиданий частного лица в отношении деятельности органов публичной власти, но и правомерных ожиданий разумного поведения такого органа публичной администрации в индивидуально-конкретной ситуации. Кроме того, принцип оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 14 Федерального закона № 248-ФЗ) предполагает учет при определении срока проведения или исполнения контрольного (надзорного) мероприятия ряда обстоятельств. Такие обстоятельства фактически являются критериями применения дискреционных полномочий в рамках контрольно-надзорной деятельности:

1) достаточность и эффективность контрольных (надзорных) действий; 2) минимизация взаимодействия должностных лиц контрольного (надзорного) органа с контролируемым лицом; 3) учет характера нарушений обязательных требований – степени и размера вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований; 4) учет имущественного и финансового положения контролируемого лица.

Вносимые в законодательство изменения демонстрируют, что даже в условиях введенного моратория *у государства и общества есть разумные ожидания проведения контрольно-надзорных мероприятий* и применения уполномоченными органами мер публично-правового принуждения (включая возбуждение дела об административном правонарушении) *при наличии двух условий*: 1) необходимости достижения определенных публично-значимых целей; 2) недобросовестном поведении частного лица. Критериями разумности и целесообразности такого поведения органа публичной администрации могут быть те исключения, которые определены самим законодателем в КоАП РФ, Постановлении № 366, а также разъяснениях Минэкономразвития России от 24 марта 2022 г. № Д24и-8436¹⁵.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Краткий анализ судебной практики соотношения административно-процессуальных принципов и административного усмотрения показывает следующее.

1. Именно административно-процессуальные принципы, применимые судами ко всем административным делам, могут помогать эффективно обеспечивать

¹⁵ См.: О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году : письмо Минэкономразвития России от 24 марта 2022 г. № Д24и-8436 // Официальные документы (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»). 2022. № 13.

судебный контроль, но никак не принципы административных процедур.

2. В отечественную доктрину не следует переносить стандарты Совета Европы, так как они полностью перекрываются используемыми российскими судами при разрешении административных дел принципами поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, справедливости, соразмерности, разум-

ных ожиданий, запрета злоупотребления правом и запрета сверхформализма.

3. Применение административно-процессуальных принципов позволит не просто ограничить административное усмотрение в деятельности публичной администрации, а требовать от последней предсказуемости, разумности правового регулирования, а также избежать формального подхода при разрешении административных дел.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. Стандарты судебной оценки дискреционных актов органов (должностных лиц) публичной администрации по законодательству Российской Федерации об административном судопроизводстве // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 99–113.
2. Соболева Ю. В. Принцип целесообразности при осуществлении исполнительной власти в трудах Василия Михайловича Манохина и его современное значение // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 18–20. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-11-18-20>
3. Шевцов А. В. О некоторых перспективах совершенствования административно-правовых средств, применяемых полицией в условиях специальных административно-правовых режимов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ В. Д. Сорокина в связи со 100-летием со дня рождения, 29 марта 2024 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова ; сост.: Н. М. Крамаренко, А. П. Пичкур, А. О. Дрозд. СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2024. С. 1052–1058.
4. Степанова И. А. Система правовых дисциплин в процессе профессионального обучения сотрудников полиции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ В. Д. Сорокина в связи со 100-летием со дня рождения, 29 марта 2024 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова ; сост.: Н. М. Крамаренко, А. П. Пичкур, А. О. Дрозд. СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2024. С. 1450–1453.
5. Соловей Ю. П. Принципы административных процедур как правовые средства «связывания» административного усмотрения // Ежегодник публичного права – 2018: принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 141–161.
6. Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 125–143.

References

1. Solovey Yu. P. Standards of Judicial Evaluation of Discretionary Acts of Bodies (Officials) of Public Administration Under the Laws of the Russian Federation on Administrative Procedures. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2015;8:99-113. (In Russ.)
2. Soboleva Yu. V. The Principle of Expediency in Exercising the Executive Power in the Works by Vasily M. Manokhin and Its Contemporary Meaning. *Administrative Law and Procedure*. 2023;11:18-20. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-11-18-20> (In Russ.)
3. Shevtsov A. V. On Certain Prospects for Improving Administrative-Legal Measures Used by the Police under Special Administrative-Legal Regimes. In: Kaplunov A. I. (Ed.). *Topical Problems of Administrative and Administrative-Procedural Law (Sorokin Readings)*. St. Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2024. P. 1052–1058. (In Russ.)
4. Stepanova I. A. The System of Legal Disciplines in the Professional Training of Police Officers. In: Kaplunov A. I. (Ed.). *Topical Problems of Administrative and Administrative-Procedural Law (Sorokin Readings)*. St. Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2024. P. 1450–1453. (In Russ.)
5. Solovey Yu. P. Principles of Administrative Procedures as Legal Means of “Binding” Administrative Discretion. In: *The Yearbook of Public Law – 2018: Principles of Administrative Procedures and Administrative Justice*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2018. P. 141–161. (In Russ.)
6. Davydov K. V. The Principles of Administrative Procedures: Functions, System, Prospects for Development. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2017;2:125-143. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Виталий Алексеевич Зюзин, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Университета правосудия имени В. М. Лебедева (ул. Новочеремушkinsкая, 69, Москва, 117418, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1478-776X>; e-mail: vi-zin@list.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vitaly A. Zyuzin, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure named after N. G. Salishcheva at the University of Justice named after V. M. Lebedev (69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1478-776X>; e-mail: vi-zin@list.ru

Поступила | Received
28.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025