

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-613-626

EDN: SPDDAX

*Оригинальная научная статья*

**Судебный контроль над административным усмотрением
при принятии решений, совершении действий (бездействия)
органами исполнительной власти, иными органами,
наделенными административно-публичными полномочиями,
их должностными лицами**

П. И. Кононов *Волго-Вятский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),**Киров, Российская Федерация*✉ pav.kononov@yandex.ru

Аннотация. Предметом исследования в настоящей статье выступают вопросы понимания сущности, форм и способов реализации усмотрения административных органов в ходе осуществления ими правоприменительной деятельности, критерии оценки законности и обоснованности данного усмотрения судами в рамках административного судопроизводства. Отмечается, что в административно-правовой науке предложены определенные подходы к пониманию административного усмотрения, пределов его реализации, критериев его судебной оценки, которые, безусловно, требуют корректировки с учетом складывающейся судебной практики по административным делам, в том числе в свете разъяснений, содержащихся в пункте 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Подчеркивается, что указанная судебная практика не является единой, а разъяснения, содержащиеся в названном Постановлении, нуждаются в уточнении и дополнении. В целях выработки соответствующих уточнений и дополнений в статье формулируется авторское определение понятия административного правоприменительного усмотрения, выделяются его основные черты, предъявляемые к нему требования, а также возможные способы проявления и пределы осуществления. Автор приходит к выводу, что административное правоприменительное усмотрение может проявляться либо в выборе административным органом одного из предусмотренных нормами права вариантов принятия решения, совершения действия (бездействия), либо в самостоятельном определении принимаемого решения, совершаемого действия (бездействия) на основании общих начал (целей, задач, принципов) подлежащего применению законодательства. С учетом особенностей этих двух форм проявления усмотрения и должны устанавливаться и применяться критерии судебной оценки его законности и обоснованности. Автором предложен перечень таких критериев, которые, по его мнению, могут найти отражение в пункте 18 названного выше Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: административные органы; административное усмотрение; решения; действия (бездействие); административное судопроизводство; критерии судебной оценки законности и обоснованности административного усмотрения; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Кононов П. И. Судебный контроль над административным усмотрением при принятии решений, совершении действий (бездействия) органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, их должностными лицами // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 613–626. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-613-626>. EDN: <https://elibrary.ru/spddax>

Original scientific article

Judicial Control over Administrative Discretion in Decision-Making, Actions (Inaction) by Executive Authorities, Other Bodies with Administrative and Public Powers, and Their Officials

P. I. Kononov 

Volga-Vyatka Institute (branch) of the O. E. Kutafin University (MSAL), Kirov, Russian Federation

✉ pav.kononov@yandex.ru

Abstract. This article examines the nature, forms, and methods of exercising administrative discretion by administrative authorities in the performance of their law-enforcement functions, as well as the criteria used by courts to assess the legality and reasonableness of such discretion in administrative proceedings. The Author notes that scholars of administrative law have proposed various approaches to understanding administrative discretion, its limits, and the criteria of judicial review—all of which require adjustment in light of emerging judicial practice, including the clarifications provided in paragraph 18 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 28 June 2022 No. 21 “On Certain Issues of Application by Courts of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation.” The Author emphasises that judicial practice on these issues remains inconsistent and that the clarifications in the Resolution require further refinement. To develop such refinements, the article proposes an authorial definition of administrative law-enforcement discretion, outlines its essential features and required conditions, and describes potential forms and limits of its exercise. The Author concludes that administrative law-enforcement discretion manifests itself either (1) in an administrative body’s choice among alternatives permitted by law when adopting a decision or performing an act (or omission), or (2) in independently determining a decision or act (or omission) on the basis of general principles, aims, and objectives of the applicable legislation. Given the distinct nature of these two forms, these criteria for judicial assessment of legality and reasonableness must be differentiated. The Author proposes a set of criteria that, in his view, ought to be incorporated into paragraph 18 of the above-mentioned Plenum Resolution.

Keywords: administrative authorities; administrative discretion; decisions; actions (inaction); administrative proceedings; criteria for judicial assessment of legality and validity of administrative discretion; resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation

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

For citation: Kononov P. I. Judicial Control over Administrative Discretion in Decision-Making, Actions (Inaction) by Executive Authorities, Other Bodies with Administrative and Public Powers, and Their Officials. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):613–626. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-613-626>. EDN: <https://elibrary.ru/spddax> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды в ходе рассмотрения по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти, иных органов и организаций, наделенных административно-публичными полномочиями, их должностных лиц (далее – административные органы) осуществляют судебный контроль за законностью и обоснованностью реализации указанных правовых форм властного административного волеизъявления. В рамках такого судебного контроля судом, в числе прочего, должна даваться оценка административному усмотрению, допущенному административным органом при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемых действия или бездействия. Вопросу судебного контроля за законностью и обоснованностью административного усмотрения посвящено содержание пп. 17–18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»¹ (далее – Постановление № 21). В названном пункте Постановления № 21 впервые на уровне Пленума Верховного Суда Российской Федерации сформулированы положения, касающиеся судебной оценки административного усмотрения. В связи с этим представляется весьма значимыми и актуальными рассмотрение проблематики толкования и применения судами на практике указанных положений Постановления № 21 и выработка возмож-

ных предложений по их уточнению и дополнению.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ И ПРАКТИКА СУДЕБНОЙ ОЦЕНКИ ЗАКОННОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

В отечественной административно-правовой науке сформировались определенные теоретические подходы к пониманию сущности, форм и пределов осуществления административного усмотрения, а также к содержанию и приемам его судебной оценки. Приведем некоторые представленные в последнее время в литературе суждения ученых-административистов по обозначенной проблематике.

Так, С. А. Старостин определяет административное усмотрение как «выбор публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуального) в условиях недостаточной определенности ситуации и (или) обстоятельств, по поводу которых и принимается данный административный акт» [1, с. 71].

С точки зрения С. Н. Махиной, «в обобщенном виде под административным усмотрением можно понимать весьма значительный диапазон властно-распорядительной и исполнительной свободы, предоставляемой органам публичной власти и их должностным лицам для принятия и реализации правовых установлений и решений на основе особенностей конкретных ситуаций» [2, с. 5]. По ее мнению, административное усмотрение может определяться только как правовое, неправовое административное усмотрение есть не что иное, как деликт, правонарушение [2, с. 7]. С. Н. Махина также замечает: «Административное усмотрение всегда должно осуществляться в правовой плоскости. Если субъект из нее выходит,

¹ См.: Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2022. № 9.

то и административное усмотрение перерастает в иные формы, как правило негативные — злоупотребление правом, правонарушение» [2, с. 8]. Кроме того, названный автор указывает на необходимость обеспечения баланса между принципом разделения власти и суверенности каждой из ее ветвей и судебным контролем за действиями исполнительной власти в усмотренческом аспекте [2, с. 9].

Ю. Н. Стариков обращает внимание на связанность административного усмотрения целью, ради достижения которой предоставляется усмотрение, установленными законодательством пределами, необходимостью обоснованности и мотивированности административных актов, принимаемых в рамках административного усмотрения [3, с. 16, 19].

По мнению Ю. П. Соловья, под административным усмотрением следует понимать «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»². Значительное внимание в своих научных трудах Ю. П. Соловей уделяет проблематике судебного контроля за административным усмотрением органов публичной администрации. Основные положения его подхода к содержанию такого контроля можно свести к следующим тезисам: 1) оспариваемые решение, действие (бездействие) под-

лежат судебной проверке как на предмет формального соответствия их требованиям закона или иного нормативного правового акта, так и на предмет их обоснованности, а также целесообразности, то есть соответствия их целям издания (принятия), совершения, предусмотренным соответствующими нормами права, охраняемым ими публичным интересам; 2) проверка судом обоснованности административного усмотрения при издании (принятии) решения, совершения действия (бездействия) должна включать оценку: а) достаточности фактических обстоятельств, на которые ссылается орган публичной администрации в обоснование принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия); б) необходимости, неизбежности в выборе и принятии именно данного решения, совершении именно данного действия для достижения законно установленных целей; в) беспристрастности, добросовестности, разумности (рассудительности) при принятии оспариваемого решения, совершении оспариваемого действия (бездействия); г) соблюдения необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций и целями, на достижение которых направлены оспариваемые решение, действие (бездействие) [4, с. 47–49; 5, с. 563–566, 568–569; 6, с. 109–110]. В недавно опубликованной весьма интересной статье Ю. П. Соловей одним из первых охарактеризовал с научной точки зрения содержание пп. 17–18 Постановления № 21, касающихся оценки судами административного усмотрения при принятии административными органами оспариваемых решений, совершении оспариваемых действий (бездействия)³.

² Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 10. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

³ См.: Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 533–560. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>

Разделяя и поддерживая в целом данные Ю. П. Соловьев в указанной статье положительные и критические оценки содержания п. 18 Постановления № 21, представим собственные соображения по поводу изложенных в нем разъяснений.

Прежде всего необходимо отметить, что, впервые выделяя административное усмотрение в качестве одного из элементов судебной оценки законности и обоснованности оспариваемых решения, действия (бездействия), Постановление № 21 не приводит общего определения этого понятия, не раскрывает, в связи с чем и в чем именно может проявляться усмотрение административных органов. Акцентируется внимание лишь на такой стороне проявления административного усмотрения, как «выбор возможного варианта поведения вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности», который квалифицируется в качестве нарушения пределов усмотрения и поэтому должен служить основанием для признания соответствующего оспариваемого решения, действия или бездействия незаконным. Собственно, к этому и сводится все содержание п. 18 Постановления № 21.

Анализ сложившейся в 2022–2025 гг. практики применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами при рассмотрении ими дел по правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ разъяснения, содержащегося в п. 18 Постановления № 21, дает основания для констатации следующих фактов.

1. В подавляющем большинстве случаев, ссылаясь на п. 18 Постановления № 21 и цитируя его текст в своих реше-

ниях и постановлениях, суды не конкретизируют содержащиеся в нем разъяснения применительно к обстоятельствам разрешаемых дел и не строят формулируемые по этим делам выводы на основании данных разъяснений⁴. Такое применение анализируемой правовой позиции высшей судебной инстанции, связанной с оценкой законности и обоснованности административного усмотрения, можно назвать дежурным, не позволяющим уяснить ее значимость для реальной судебной практики, раскрыть заложенный в ней потенциал при разрешении конкретных административных дел.

2. В отдельных судебных актах принята попытка применения разъяснения, содержащегося в п. 18 Постановления № 21, в увязке с обстоятельствами рассматриваемых судами административных дел, в частности, указывается на нарушение ответчиками пределов административного усмотрения в связи с необоснованием законной цели и произвольностью принятия оспариваемого решения. При этом отмечается также факт недоказанности наличия законных оснований для принятия административными органами оспариваемых решений⁵. Однако и в этих случаях в названных судебных актах не конкретизируется, каким именно законным целям и в связи с чем противоречат оспариваемые решения.

3. В судебной практике некоторых судов наблюдается тенденция выработки некоего общего подхода к толкованию содержания п. 18 Постановления № 21. Так, в частности, Первым кассационным судом общей юрисдикции формируется следующая категоричная правовая позиция

⁴ См., напр.: *Определение* Судеб. коллегии по экон. спорам Верхов. Суда Рос. Федерации от 13 мая 2024 г. № 301-ЭС23-26992 по делу № А82-12344/2022 ; *Постановление* Арб. суда Поволж. окр. от 14 февр. 2025 г. № Ф06-11388/2024 по делу № А12-32038/2023 ; *Постановление* Семнадцатого арб. апелляц. суда от 3 июля 2025 г. № 17АП-3899/2025-АК по делу № А50-19010/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См., напр.: *Кассационное определение* Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 26 июня 2023 г. № 88а-20412/2023 ; *Кассационное определение* Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 18 сент. 2023 г. № 88а-27538/2023 по делу № 2а-2736/2022 ; *Кассационное определение* Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 17 июня 2024 г. № 88а-20184/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

по этому вопросу: а) пределы административного усмотрения могут считаться нарушенными лишь в случае, если последнее осуществляется вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности; б) целесообразность оспариваемого решения не подлежит судебной проверке и оценке⁶. По существу, приведенная позиция сводится к тому, что если при реализации административного усмотрения соблюдены цели принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия и требование их соразмерности, то такое усмотрение не может квалифицироваться в качестве неправомочного. При этом иные обстоятельства выбора административным органом целесообразного, по его мнению, решения или действия не могут приниматься во внимание при оценке их законности и обоснованности.

Таким образом, очевидно, что в судебной практике пока не сформировался единообразный подход к пониманию и применению разъяснения, содержащегося в п. 18 Постановления № 21. Представляется, что основной причиной такого положения является несовершенство самого этого разъяснения, его неполнота и недостаточная правовая определенность, которые, на наш взгляд, в целом сводятся к следующему.

1. В постановлении № 21 не сформулировано определение понятия усмотрения административных органов, не обозначены возможные случаи и формы его проявления при принятии решений, совершении действий (бездействия), а также требования, которым должна соответствовать реализация такого усмотрения.

2. По смыслу разъяснения, содержащегося в п. 18 Постановления № 21, при оценке в ходе рассмотрения соответствующих административных дел

правомерности и обоснованности административного усмотрения суды должны руководствоваться двумя критериями такой оценки: а) соответствие усмотрения предусмотренной законом цели принятия решения, совершения действия (бездействия); б) соблюдение требований соразмерности принятого решения, совершенного действия (бездействия). Однако, исходя из общетеоретического понимания административного усмотрения, в случае его реализации оно должно соответствовать не только цели принятия решения, совершения действия (бездействия), которая применительно конкретно к ним может быть и неочевидной, но и, безусловно, подходящим к разрешаемой юридико-фактической ситуации нормам права, а в случае их отсутствия – общим началам (целям, задачам, принципам) применяемого законодательства. При этом такой критерий оценки законности и обоснованности усмотрения, как соразмерность принятого решения, совершенного действия (бездействия), во-первых, не является универсальным и может быть использован только при применении мер административного принуждения, а, во-вторых, в п. 18 Постановления № 21 не указано, чему именно должно быть соразмерно волеизъявление административного органа.

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЕ УСМОТРЕНИЕ:
ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ,
СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ
И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ СУДОМ
ЕГО ЗАКОННОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ**

В целях устранения обозначенных недостатков разъяснений, содержащихся в п. 18 Постановления № 21, их возможного уточнения и дополнения предложим наше понимание модели полноценной,

⁶ См., напр.: Кассационное определение Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 2 апр. 2025 г. № 88а-10672/2025 ; Кассационное определение Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 7 мая 2025 г. № 88а-13678/2025. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

всесторонней судебной оценки правомерности реализации административного усмотрения в рамках разрешения судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) административных органов.

Прежде всего определим понятие административного усмотрения как предмета судебной оценки в рамках разрешения административных дел по правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ. В целом нами разделяются представленные выше научные подходы к пониманию рассматриваемой категории административного права. В то же время оно, безусловно, нуждается в уточнении и дополнении, в том числе с учетом анализа приведенной выше современной судебной практики.

Очевидно, что административное усмотрение может проявляться в процессе как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности административных органов. В контексте настоящего исследования нас интересует понятие административного правоприменительного усмотрения.

С нашей точки зрения, *под административным правоприменительным усмотрением необходимо понимать самостоятельный выбор и реализацию административным органом одного из предусмотренных подлежащими применению нормами права вариантов принятия решения, совершения действия (бездействия) либо самостоятельное определение и реализацию административным органом на основе принципов и подлежащих достижению целей правового регулирования возможного к принятию решения, возможного к совершению действия (бездействия), направленные на разрешение возникшей в процессе правоприменительной деятельности указанного органа конкретной юридико-фактической ситуации (индивидуального юридического дела).*

Далее выделим основные черты административного правоприменительного усмотрения.

1. Административное правоприменительное усмотрение может иметь место в тех случаях, когда подлежащие применению (подходящие к применению) для разрешения конкретной юридико-фактической ситуации нормы права, а в их отсутствие — принципы права предусматривают (предполагают) возможность выбора в принятии решения, совершении действия или бездействия. Иными словами, в порядке административного усмотрения могут применяться только диспозитивные нормы и принципы, позволяющие компетентным административным органам вариативно реагировать на возникающие в ходе их правоприменительной деятельности юридико-фактические ситуации. В тех же случаях, когда правовая норма содержит императивное предписание о принятии конкретного решения, совершении конкретного действия в определенной подлежащей разрешению юридико-фактической ситуации, административное усмотрение невозможно и недопустимо.

В качестве примеров первого случая можно назвать разрешение административных дел о предоставлении физическим и юридическим лицам в аренду или собственность земельных участков, лицензий и иных специальных разрешений на осуществление отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий, в рамках которых административные органы на основании норм земельного и лицензионно-разрешительного законодательства вправе принять решение как об удовлетворении соответствующих заявлений, так и об отказе в их удовлетворении.

Второй случай проявляется, например, при применении нормы ч. 2 ст. 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле

(надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), в силу прямого и безусловного требования которой «в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган... обязан выдать... контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений... с указанием разумных сроков их устранения...». По смыслу приведенной нормы в указанном случае у контрольного (надзорного) органа отсутствует право выбора: выдавать или не выдавать предписание – он обязан его выдать.

2. В случаях, когда административное усмотрение допустимо, в зависимости от полноты и степени конкретизации нормативно-правовых регуляторов, которые могут быть востребованы для разрешения возникшей юридико-фактической ситуации, возможны два способа реализации указанного усмотрения.

Первый способ реализации административного усмотрения заключается в выборе административным органом одного из прямо предусмотренных подлежащими применению нормами права вариантов принятия решения, совершения действия (бездействия). Данный способ используется, например, при принятии решений по делам о предоставлении физическим и юридическим лицам испрашиваемых ими лицензий и иных специальных разрешений. Регулирующие правила разрешения указанных дел правовые нормы предоставляют компетентным органам право принятия как решения о предоставлении соответствующих лицензий, разрешения, так и решения об отказе в их предоставлении.

Второй способ реализации административного усмотрения состоит в само-

стоятельном определении административным органом возможного к принятию решения, возможного к совершению действия (бездействия) при отсутствии или неполноте норм права, предусматривающих применительно к разрешаемой юридико-фактической ситуации возможные варианты принятия решений, совершения действий. Этот способ применяется, в частности, при определении контрольным (надзорным) органом содержания, выдаваемого контролируемому лицу в порядке п. 1 ч. 2 ст. 90 Федерального закона № 248-ФЗ предписания об устранении нарушений обязательных требований. Поскольку указанная норма не очерчивает круг возможных обязанностей по устранению нарушений обязательных требований, которые могут быть возложены предписанием на контролируемое лицо, контрольный (надзорный) орган определяет такие обязанности в выдаваемом им конкретном предписании самостоятельно. Такой же способ реализации административного усмотрения используется судебными приставами-исполнителями, которые вправе по своему усмотрению определять отдельные виды прямо не предусмотренных законом исполнительных действий, руководствуясь при этом п. 17 ч. 1 ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁸ (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ).

3. Административное усмотрение, реализуемое посредством использования обозначенных выше способов, имеет свои пределы.

В случае использования первого способа пределы проявляемого административного усмотрения объективно ограничиваются предусмотренными нормами права исчерпывающим образом набором возможных к принятию решений, возможных к совершению действий. При разрешении

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конкретной юридико-фактической ситуации административный орган не вправе принять решение или совершить действие не из числа прямо предусмотренных подлежащими применению к данной ситуации нормами права. Например, при проведении контрольного (надзорного) мероприятия должностные лица контрольного (надзорного) органа не вправе совершать какие-либо контрольные (надзорные) действия, кроме тех, которые прямо и исчерпывающим образом перечислены в гл. 14 Федерального закона № 248-ФЗ.

В случае использования второго способа пределы административного усмотрения объективно ограничиваются не конкретным установленным нормами права перечнем возможных к принятию решений или возможных к совершению действий, а лишь определенными, закрепленными в той или иной степени в законах и иных нормативных правовых актах, правовыми ориентирами, которыми в целом следует руководствоваться административным органам при разрешении подпадающих под сферу их действия юридико-фактических ситуаций. Представляется, что к таким ориентирам должны быть отнесены общие начала подлежащего применению законодательства, а также общие начала отдельных его составных частей (институтов, субинститутов и т. д.). В их число, на наш взгляд, необходимо включать цели, задачи и принципы нормативно-правового регулирования соответствующих отношений.

Далее покажем на примерах, как могут определяться пределы административного усмотрения посредством использования общих начал нормативно-правового регулирования отношений, в рамках которых реализуется данное усмотрение.

Так, например, при определении контрольным (надзорным) органом содержания возлагаемых на контролируемое лицо выдаваемым ему предписанием обязанностей и сроков их исполнения следует

руководствоваться положениями ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которым целями осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля являются, в числе прочего, пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Следовательно, исходя из обозначенных целей, предписанием на контролируемое лицо могут быть возложены такие обязанности, исполнение которых позволит пресечь (прекратить) нарушения обязательных требований, устранить их вредные последствия и (или) восстановить существовавшее до совершения указанных нарушений правовое положение. Кроме того, при определении содержания возлагаемых на контролируемое лицо обязанностей необходимо руководствоваться закрепленными в ст. ст. 9 и 14 Федерального закона № 248-ФЗ принципами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части выбора применяемых в отношении указанного лица мер, соразмерных характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям, а также в части учета названных обстоятельств при установлении разумного срока исполнения предписания.

При решении судебным приставом-исполнителем вопроса о совершении дополнительных исполнительных действий, не предусмотренных ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 229-ФЗ, он должен руководствоваться задачами исполнительного производства, перечисленными в ст. 2 указанного закона, основной из которых является задача правильного и своевременного исполнения судебных актов и актов других органов и должностных лиц, а также закрепленными в ст. 4 названного закона принципами исполнительного

производства, в частности принципом неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи, и принципом соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

В случаях определения пределов административного усмотрения на основании общих начал соответствующего подлежащего применению законодательства определяющее значение, безусловно, имеют субъективное восприятие должностным лицом административного органа тех целей, задач и принципов, которыми ему следует руководствоваться, и его способность правильно увязать их с обстоятельствами разрешаемой юридико-фактической ситуации. В этом заключается сложность такого определения границ административного усмотрения, а также сложность последующей судебной оценки законности и обоснованности их определения.

4. При реализации административного усмотрения любым из указанных выше способов должны соблюдаться установленные нормами права требования, предъявляемые к процессу выбора или определения, а также реализации при разрешении конкретной юридико-фактической ситуации принимаемого решения, совершаемого действия (бездействия). Представляется, что к таким требованиям могут быть отнесены следующие:

1) требование законности, которое заключается в выборе и реализации решения, действия (бездействия) из числа прямо предусмотренных нормами права или в определении и реализации решения, действия (бездействия), хотя прямо и не предусмотренных нормами права, но соответствующих целям, задачам, принципам нормативно-правового регулирования отношений, в рамках которых возникла разрешаемая ситуация;

2) требование фактической и юридической обоснованности избираемого или определяемого к принятию, совершению решения, действия (бездействия) как с содержательной, так и с формальной стороны, которое по существу сводится к установлению фактических обстоятельств разрешаемой ситуации и их правовой оценке (квалификации), дающих достаточные основания для выбора (определения) и реализации на основании конкретных норм права или общих начал применяемого законодательства соответствующего решения, действия (бездействия).

Проиллюстрируем то, как должны соблюдаться названные требования при реализации административного усмотрения, на конкретных примерах.

В случае принятия решения о предоставлении заявителю испрашиваемых им лицензии, иного специального разрешения или решения об отказе в их предоставлении административный орган обязан привести в решении положения закона и (или) иного нормативного правового акта, предоставляющие ему право принятия данного решения, а также фактическое и юридическое обоснование выбора им именно этого решения. В частности, в случае принятия отказного решения лицензирующий орган обязан сослаться в этом решении на положения ч. 7 ст. 14 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁹ с приведением аргументации наличия хотя бы одного из предусмотренных данной нормой оснований для отказа в предоставлении лицензии.

В случае выдачи предписания об устранении нарушений обязательных требований и при определении содержания возлагаемых на контролируемое лицо обязанностей, разумных сроков их исполнения контрольный (надзорный) орган в выдаваемом им предписании обязан:

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1) привести факты допущенных контролируемым лицом нарушений обязательных требований со ссылкой на предусматривающие их нормы права; 2) сформулировать, исходя из характера допущенных нарушений обязательных требований, причиненного ими вреда охраняемым законом ценностям, содержание возлагаемых на контролируемое лицо обязанностей, исполнение которых позволит обеспечить достижение целей и решение задач осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в частности пресечение указанных нарушений, устранение их вредных последствий, восстановление нарушенного правового положения; 3) указать сроки исполнения возлагаемых на контролируемое лицо обязанностей с обоснованием их достаточности для принятия необходимых мер, направленных на прекращение выявленных нарушений обязательных требований и устранение их вредных последствий.

Весьма интересным с точки зрения как юридической науки, так и правоприменительной практики представляется вопрос о проявлении административного правоприменительного усмотрения при бездействии, то есть в случае несовершения административным органом никаких действий или непринятия им никаких решений.

Очевидно, что бездействие должно признаваться законным, во всяком случае не нарушающим закон, только тогда, когда нормы права прямо не обязывают административный орган совершать конкретные действия или принимать конкретные решения в условиях возникшей юридико-фактической ситуации, и, напротив, должно признаваться незаконным, когда соответствующая обязанность имеется, но не была исполнена. В обоих этих случаях нет места административному усмотрению, поскольку указанный орган не ставится перед выбором принятия

или непринятия определенного решения, совершения или несовершения определенного действия. Он, в силу прямого нормативного предписания, либо обязан его принять или совершить, либо не обязан его принимать или совершать. В связи с этим представляется, что применительно к бездействию административное усмотрение допустимо только в случае, когда у административного органа имеется право принять определенное решение, совершить определенное действие из числа предусмотренных нормами права, а другие из этого числа не принимать и не совершать. В таком случае можно говорить об усмотрении в части непринятия возможного к принятию решения, несовершения возможного к совершению действия. Такое выборочное по усмотрению административного органа бездействие возможно, например, при несовершении должностными лицами контрольных (надзорных) органов отдельных действий из числа предусмотренных гл. 14 Федерального закона № 248-ФЗ, при несовершении судебными приставами-исполнителями отдельных исполнительных действий из числа предусмотренных ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 229-ФЗ. При этом, безусловно, совершение одних действий и несовершение других из числа возможных должно иметь соответствующее фактическое и юридическое обоснование. Оценка же законности и обоснованности административного усмотрения в части непринятия того или иного решения, несовершения того или иного действия должна осуществляться судом в рамках административного судопроизводства на основании вышеприведенных требований, предъявляемых к реализации указанного усмотрения.

Конечно, соблюдение перечисленных требований является идеалом реализации административного правоприменительного усмотрения, и на практике они довольно часто игнорируются. Как показывает

анализ судебной практики арбитражных судов по многочисленным делам, рассмотренным ими в порядке гл. 24 АПК РФ, административные органы не утруждают себя достаточно полным обоснованием выбора и принятия того или иного правоприменительного решения и, как правило, ограничиваются формальными ссылками на применяемые ими нормы права без соответствующей развернутой аргументации их приложения к конкретным фактическим обстоятельствам дела. Вследствие этого весьма значимой представляется выработка четких, полноценных критериев судебной оценки законности и обоснованности административного усмотрения, проявляемого при издании (принятии) административными органами ненормативных правовых актов, решений, совершении действий (бездействия), которые подвергаются оспариванию в судах по правилам гл. 22 КАС РФ и гл. 24 АПК РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе приведенных выше подходов к пониманию базовых элементов института административного правоприменительного усмотрения возможно внесение в п. 18 Постановления № 21 соответствующих уточнений и дополнений, которые позволят конкретизировать критерии оценки судами законности и обоснованности указанного усмотрения отдельно в случаях: 1) когда подлежащие применению нормы права прямо устанавливают перечень конкретных возможных решений или действий (бездействия), принятие, совершение которых вправе выбрать компетентный административный орган для разрешения возникшей юридико-фактической ситуации; 2) когда подлежащие применению нормы права не предусматривают указанного перечня и определение конкретного решения или действия осуществляется административным органом самостоятельно,

по своему усмотрению на основании общих начал законодательства, регулирующего отношения, в рамках которых возникла разрешаемая юридико-фактическая ситуация.

Применительно к первому случаю судебная оценка законности и обоснованности административного усмотрения должна осуществляться на основе следующих критериев: 1) наличие юридико-фактической ситуации, требующей разрешения в соответствии с одним из возможных предусмотренных применимыми к ней нормами права вариантов; 2) соответствие выбранного решения, действия из числа предусмотренных указанными нормами права, в том числе в части соразмерности применяемой меры административного ограничения или принуждения, характеру возникшей и разрешаемой юридико-фактической ситуации (ее содержанию, реальным или потенциальным юридически значимым последствиям, целям разрешения); 3) фактическое и юридическое обоснование выбора принятого решения, совершенного действия со ссылкой на установленные факты и приложенные к ним нормы права.

Применительно ко второму случаю судебная оценка законности и обоснованности административного усмотрения должна осуществляться на основе следующих критериев: 1) наличие юридико-фактической ситуации, требующей разрешения посредством принятия, совершения адекватных (подходящих) данной ситуации решения или действия; 2) соответствие выбранного для разрешения указанной ситуации решения, действия, в том числе в части соразмерности применяемой меры административного ограничения или принуждения, общим началам (целям, задачам, принципам соответствующего правового регулирования) законодательства, регулирующего отношения, в рамках которых возникла разрешаемая ситуация; 3) фактическое и юридическое обоснование

самостоятельного определения принятого решения, совершенного действия со ссылкой на установленные факты и приложенные к ним общие начала подлежащего применению законодательства.

В случае оспаривания в суде бездействия административного органа, выразившегося в непринятии им какого-либо решения или в несовершении им какого-либо действия, судебная оценка законности и обоснованности проявленного при этом административного усмотрения, на наш взгляд, должна учитывать следующие обстоятельства: 1) наличие достаточных фактических и правовых оснований

для проявления в сложившейся юридико-фактической ситуации властного волеизъявления в форме принятия какого-либо решения или совершения какого-либо действия в целях ее разрешения; 2) наличие в указанной ситуации необходимости принятия конкретного истребуемого административным истцом (заявителем) решения или совершения конкретного истребуемого административным истцом (заявителем) действия; 3) достаточность или недостаточность для разрешения сложившейся юридико-фактической ситуации уже принятых решений или уже совершенных действий.

Список литературы

1. Старостин С. А. Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 51. С. 58–75. DOI: <https://doi.org/10.17223/22253513/51/5>
2. Махина С. Н. Несколько заметок-размышлений о феномене административного усмотрения // Журнал административного судопроизводства. 2024. № 1. С. 5–12.
3. Стариков Ю. Н. Сложный путь познания правового усмотрения: к чувству уверенности на основе ценностных ориентиров // Административное право и процесс. 2025. № 1. С. 15–25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25>
4. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46–50.
5. Соловей Ю. П. Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. Вып. 7. С. 556–579. (Юбилей, конференции, форумы).
6. 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.

References

1. Starostin S. A. Reflections on Administrative Discretion. *Tomsk State University Journal of Law*. 2024;51:58-75. DOI: <https://doi.org/10.17223/22253513/51/5> (In Russ.)
2. Makhina S. N. A Few Notes-Reflections About the Phenomenon of Administrative Discretion. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2024;1:5-12. (In Russ.)
3. Starilov Yu. N. A Complicated Path of Understanding Legal Discretion: on the Sense of Confidence Based On Value Orientations. *Administrative Law and Procedure*. 2025;1:15-25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25> (In Russ.)
4. Solovey Yu. P. On Improvement of the Legislative Framework of Judicial Control of Realization by Agencies of Public Administration and Their Officials of Discretion Powers. *Administrative Law and Procedure*. 2015;2:46-50. (In Russ.)
5. Solovey Yu. P. Judicial Review of the Exercise of Discretionary Powers by Public Administration Bodies and Their Officials. In: *Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Formation of Administrative Procedural Legislation. Iss. 7*. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 2013. P. 556–579. (In Russ.)
6. 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.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Павел Иванович Кононов, профессор кафедры публично-правовых наук Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (ул. Московская, 30, Киров, 610000, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда в почетной отставке, почетный работник судебной системы; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>; e-mail: pav.cononov@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Pavel I. Kononov, Professor of the Department of Public Law Sciences at the Volga-Vyatka Institute (branch) of the O. E. Kutafin University (MSAL) (30 Moskovskaya str., Kirov, 610000, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Judge of the Second Arbitration Court of Appeal in honorable retirement, Honorary Employee of the Judicial System; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>; e-mail: pav.cononov@yandex.ru

Поступила | Received
27.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025