

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-643-655

EDN: UALKEI



Оригинальная научная статья

Пределы полномочий суда в рамках судопроизводства по делам об оспаривании административно-правовых актов

С. А. Порываев 

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

 dwimmerberg@yandex.ru

Аннотация. Институт административно-правового акта является одним из важнейших для развития административного права. Административно-правовой акт может использоваться как для реализации связанных полномочий, так и для административного усмотрения, то есть в рамках административной дискреции. Учитывая конституционный принцип разделения ветвей власти, а также возможность судебного оспаривания любых административных, в том числе дискреционных, актов, требуется четкое определение пределов судебной проверки законности административно-правовых актов. В работе анализируется существующее административное и административно-процессуальное законодательство, регламентирующее как принятие административно-правовых актов, так и порядок их судебного оспаривания. Изучается специфика отдельных законодательных актов в данной сфере. В частности, анализируются нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующие пределы судебной проверки административно-правовых актов. Также в статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу, выявляются те правовые принципы, которые нашли в них отражение. По итогам исследования указывается на необходимость и возможность проверки законности дискреционных административно-правовых актов в определенных пределах, констатируется формирование в судебной практике ряда принципов (например, пропорциональности и соразмерности, поддержания доверия граждан), которые должны использоваться для такой проверки. Также отмечается недостаточность закрепления таких принципов только в актах высших судов, необходимость их закрепления в действующем административном и административно-процессуальном законодательстве, а также дальнейшего научного анализа института дискреционных административно-правовых актов и особенностей их судебного оспаривания.

Ключевые слова: административно-правовые акты; дискреционные полномочия; судебные административные споры; судебный административный процесс; обеспечение законности

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Порываев С. А. Пределы полномочий суда в рамках судопроизводства по делам об оспаривании административно-правовых актов // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 643–655. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-643-655>. EDN: <https://elibrary.ru/ualkei>

Original scientific article

The Limits of the Court's Powers in the Framework of Judicial Proceedings in Cases of Contesting Administrative Acts

S. A. Poryvaev 

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

✉ dwimmorberg@yandex.ru

Abstract. The institution of the administrative legal act is fundamental to the development of administrative law. Such acts may be used to exercise both “bound” powers and administrative discretion, i.e., discretionary authority. Taking into account the constitutional principle of the separation of powers, as well as the possibility of judicial review of any administrative acts, including discretionary ones, it is necessary to provide a clear definition of the limits of judicial review of administrative legal acts. The article analyses existing administrative and administrative-procedural legislation governing both the adoption of administrative legal acts and the procedures for their judicial review. It examines the specifics of individual statutes in this field, including relevant provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the Arbitration Procedure Code regarding the limits of judicial scrutiny of administrative legal acts. The article also reviews the legal positions of the Supreme Court and the Constitutional Court of the Russian Federation, identifying the principles reflected in their jurisprudence. The study concludes that it is both necessary and possible to review the legality of discretionary administrative acts within certain limits and identifies several emerging principles in judicial practice—such as proportionality, balance, and the protection of citizens’ trust—that should guide such review. The article also stresses that it is insufficient for these principles to exist only in the jurisprudence of higher courts; they must be codified in administrative and administrative-procedural legislation. Further scholarly analysis of discretionary administrative acts and the specifics of their judicial review is also required.

Keywords: administrative legal acts; discretionary powers; judicial administrative disputes; judicial administrative process; ensuring legality

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

For citation: Poryvaev S. A. The Limits of the Court's Powers in the Framework of Judicial Proceedings in Cases of Contesting Administrative Acts. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):643-655. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-643-655>. EDN: <https://elibrary.ru/ualkei> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Административно-правовые (или административные) акты – официальные документы определенной формы, принятые органами или должностными лицами публичной администрации на основании и во исполнение федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации в установленном порядке в целях осуществления административно-правового регулирования общественных отно-

шений путем одностороннего властного волеизъявления. Все административно-правовые акты выступают в качестве элементов механизма административно-правового регулирования. Так, нормативные административно-правовые акты содержат и вводят в действие нормы права, тогда как через ненормативные административно-правовые акты осуществляется применение правовых норм к конкретным правовым ситуациям. Оба этих элемента

© Poryvaev S. A., 2025

необходимы для эффективной реализации целей административного регулирования. При этом ко всем категориям административно-правовых актов предъявляется требование законности. Большое практическое значение административно-правовых актов в жизни общества требует анализа возможных пределов судебной проверки их законности в рамках административного судопроизводства.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как отмечал классик отечественной науки административного права М. Д. Загряцков, «административный акт является юридическим актом лишь постольку, поскольку он создает права и налагает обязанности» [1, с. 166]. Но в правовой реальности возможны разные объемы и пределы такого создания прав и наложения обязанностей. Все административно-правовые акты являются подзаконными и носят вторичный характер, так как предназначены для обеспечения реализации актов большей юридической силы. Однако зачастую это не исключает возможности для принимающих их органов и должностных лиц самостоятельно выбирать тот или иной способ регулирования правоотношений в рамках, определенных нормативными правовыми актами, обладающими большей юридической силой, осуществляя административное усмотрение. При этом категории законности и усмотрения оказываются в тесной взаимосвязи, обусловленной: 1) изменением объема усмотрения в праве, влияющем на законность его осуществления; 2) ограничением законности использования административного усмотрения рамками компетенции конкретного органа или лица, которые одновременно выступают как правовые рамки усмотрения [2, с. 48–59].

Если административно-правовой акт лишь воспроизводит норму, которая содер-

жится в акте большей юридической силы, только применяя ее к конкретной группе правоотношений, то им осуществляется связанное регулирование. Если же орган, принимая административно-правовой акт, самостоятельно выбирает один из нескольких допускаемых законом вариантов регулирования, либо действует в ситуации, когда общественные отношения не урегулированы актами большей юридической силы, либо использует предоставленную законом возможность осуществить правовое регулирование вопреки каким-либо актам большей юридической силы, либо действует в ситуации, когда правовые нормы уполномочивают его осуществлять правовое регулирование, но не определяют содержание такого регулирования, тогда им осуществляется дискреционное регулирование, основанное на административном усмотрении [3]. Как отмечает И. В. Михеева, динамизм общественной и государственной жизни, оперативность реагирования на происходящие в обществе процессы предполагают необходимость административного усмотрения, которое определяет не только форму реализации компетенции, но и содержание устанавливаемого правового регулирования [4, с. 246].

Административное усмотрение предполагает определенную свободу органа при выборе различных вариантов подзаконного правового регулирования, но не произвольную, а ограниченную законами и иными актами большей юридической силы. Именно такое размещение административного усмотрения в заданных законом рамках и позволяет достичь законности принимаемых решений [5, с. 194].

Следовательно, действие властного органа или должностного лица в рамках ограничений, заданных актами большей юридической силы, а также целями принятия и действия акта, и обеспечивает законность принятого в рамках реализации дискреционных полномочий административно-правового акта.

Согласно мнению М. В. Костенникова [6], правоприменительное усмотрение (в частности, административное) имеет следующие признаки:

1) всегда должно осуществляться только уполномоченными лицами и органами строго в рамках закона;

2) должно соответствовать существующим общественным интересам;

3) принятый на основе правоприменительного усмотрения акт должен преследовать законодательно установленную цель, для достижения которой и предоставлены соответствующие полномочия;

4) акт дискреционного правоприменения, как правило, должен фиксировать причины, побудившие воспользоваться правом усмотрения, что является важной гарантией от возможных злоупотреблений со стороны правоприменительного органа;

5) реализуется в рамках публичных правоотношений.

По мнению Л. А. Мицкевич, к элементам административного усмотрения относятся правильно понятый публичный интерес и сообразование с ним возможных действий и решений в рамках полномочий; выработка установки и формирование соответствующей мотивации; оценка альтернативных вариантов поведения и обоснование выбора; принятие решения, осуществление действия или бездействия; намерение и воля следовать принятым решениям и действовать в их русле [7, с. 244].

Ю. Н. Старилов указывает, что управление по усмотрению с теоретических позиций может быть рассмотрено как реализация конкретными субъектами особых методов административно-правовой деятельности. Он отмечает, что государственным или муниципальным служащим часто предоставляется возможность выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме. В этом случае государственный служащий может вы-

брать по своему усмотрению, но в строгом соответствии с законом один из нескольких методов, одну из нескольких форм деятельности. Далее автор справедливо рассматривает усмотрение как форму реализации метода дозволения, которое выражается в данном случае в предоставлении государственным (или муниципальным) служащим права на свои собственные активные действия. Такой способ деятельности может использоваться государственным (или муниципальным) служащим в рамках осуществляемой им управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения будет определять эффективность всей административной работы [8].

Все это указывает на неустранимость административного усмотрения в правоприменительной и правотворческой практике, а следовательно, на необходимость существования дискреционных административно-правовых актов.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

И связанные, и дискреционные административно-правовые акты входят в единую систему административно-правовых актов. Различия между ними состоят в разной степени зависимости от актов большей юридической силы, обеспечивающей законность административно-правового акта. Связанные акты должны точно соответствовать содержанию актов большей юридической силы, так как они представляют собой средство доведения воли законодателя или иного субъекта правотворчества до конкретной сферы общественной жизни. Это упрощает обеспечение законности их содержания. С помощью же дискреционных административно-правовых актов органы публичной администрации обеспечивают публичный правопорядок в тех сферах, где законодательное регулирование отсутствует либо предусматривает реализацию публично-частных

полномочий на основе административного усмотрения, что, с одной стороны, дает возможность более оперативного и эффективного правового регулирования, но с другой – создает дополнительные сложности и возможности для злоупотребления в обеспечении законности таких актов.

В отношении дискреционных административно-правовых актов применяются несколько иные, более сложные, критерии определения их как незаконных, а именно, большее значение имеет оценка их соответствия целям принятия и правовым принципам.

Незаконность административно-правового акта с точки зрения его противоречия целям принятия и правовым принципам предполагает высокую степень оценочности. Это неизбежно, так как дискреционные административно-правовые акты должны приниматься, во-первых, с использованием административного усмотрения, но, во-вторых, с обязательным ориентированием на обеспечение баланса публичных и частных интересов в жизни общества и реализацию тех целей общественного развития, которые предусмотрены в актах большей юридической силы. Принятие дискреционных актов без учета требований правовых принципов и целей правового регулирования приводит к их незаконности даже при соблюдении всех остальных, более формальных, требований.

Как отмечают российские ученые, наряду с соблюдением норм закона, правомерное административное усмотрение должно соответствовать и целям, ради которых оно осуществляется¹. Также и азербайджанский ученый С. Каримов отмечает, что цель выступает как фактор, определяющий направление действия при реализации административного усмотрения. Цель может быть выведена

из самой дискреционной нормы либо же закона в целом. Если же в них цель не определена, то необходимо исходить из общей цели защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина [9, с. 176]. Аналогичным образом судья административного суда Армении А. Арутюнян указывает на цель, установленную законом, как критерий применения дискреционных полномочий и определения законности такого применения [10, с. 192].

Правовые принципы не регулируют конкретные правоотношения напрямую, но при этом они устанавливают требования к содержанию конкретных правовых норм, обеспечивающие реализацию целей, ради которых такие акты принимаются: обеспечение публичного правопорядка, реализацию государственной политики, исполнение правовых актов большей юридической силы. С их помощью реализуется «право на хорошее управление», «право на управление в соответствии со справедливыми стандартами», «право на справедливое применение власти» [11, с. 180]. Соответственно, нарушение данного требования означает злоупотребление субъектами публичной власти своими властными полномочиями, действие не в интересах общества.

Действующее российское законодательство не устанавливает прямого требования соответствия административно-правового акта целям его принятия либо правовым принципам и, соответственно, не определяет возможные случаи его нарушения. Хотя дискреционные полномочия предполагают свободный выбор конкретных вариантов действий, однако они не оправдывают вседозволенности органов публичной власти. Следовательно, необходимы механизмы обеспечения законности любых административно-правовых актов, включая дискреционные.

¹ См.: *Актуальные проблемы административного права и процесса* : учеб. / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Конопов, П. И. Кононов, А. И. Стаков, Н. Д. Эриашвили. 2-е изд. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 352.

В силу принципа разделения ветвей власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации) и полномочий судов по разрешению дел об оспаривании правовых актов органов власти (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ) именно суды могут с наибольшей эффективностью и полнотой проверять законность административно-правовых актов, в том числе дискреционных. Это заставляет ставить вопрос о пределах, допустимых для судебной проверки законности административно-правовых актов.

Как отмечает О. Н. Шерстобоев, административная дискреция – это важная часть административного права, ее развитие во многом демонстрирует уровень отраслевой доктрины и юридической практики. В этом случае ключевую роль играет дискуссия о подконтрольности административных актов, принятых на основе усмотрения, а ответы на вопросы, полученные в процессе этой дискуссии, определяют модель взаимоотношения между человеком и публичной администрацией. Современный этап развития теории административной дискреции характеризуется утверждением необходимости судебного контроля при проверке законности любого административного акта. В случае дискреции от судов требуется установление законной цели и легальных пределов реализации компетенции органа, принявшего акт. При этом важно не допустить конкуренции между формальной законностью и целью, опирающейся на конституционные ценности. Следует избегать известных, по-видимому, всем странам проблем, при которых суды, проверив компетенцию, презюмируют и цель акта. Нельзя под предлогом видимой законности устраниться от полноценной проверки акта [12]. Также ученый отмечает важность и практическую применимость идеи о подконтрольности всех дис-

креционных административных актов, где основным инструментом контроля выступают правовые принципы².

О. Н. Шерстобоев подводит определенный итог российской доктрины административного усмотрения и указывает возможные основания и критерии судебного контроля за ней. Он отмечает, что современная доктрина административной дискреции предусматривает проверку административно-правового акта с точки зрения полномочий органа, принявшего акт, и цели такого акта. Причем основное внимание уделяется проверке полномочий, цель исследуется в некоторых категориях дел, в которых требуется анализ возможного нарушения основных прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ. Например, это справедливо для иммиграционных вопросов. Стратегические, политические установки пока не стали частью «законной цели» – критерия проверки правомерности дискреционного акта. Исходя из этого, ученый предлагает тест для проверки дискреционного административно-правового акта, состоящий из следующих стадий: 1) проверка полномочий, включающая установление легальных пределов их реализации; 2) установление законной цели, на которую должны быть направлены усилия органа, а также соотнесение ее с мотивами, которыми орган в действительности руководствовался, принимая спорный акт; 3) соотнесение этой цели с целями более общего порядка. Данные стадии опираются на положения Конституции РФ и во многом представлены принципами пропорциональности и защиты доверия (законных ожиданий). Применение теста должно увязываться со сложностью дела и природой спорного акта. Также каждый элемент теста требует обстоятельного исследования, то есть уточнения, наполнения содержанием с учетом наиболее часто встречающихся

² См.: Шерстобоев О. Н. Теория административного усмотрения: этапы формирования // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 158–173. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-2-158-173>

нарушений, связанных с принятием и действием дискреционных административно-правовых актов [13].

Ю. П. Соловей также указывает на необходимость расширения границ судебного контроля за осуществлением публичной администрацией дискреционных полномочий, что, в свою очередь, потребует формирования надлежащей законодательной основы судебного контроля за административным усмотрением, отвечающей нормам Конституции РФ и обеспечивающей единообразие судебной практики. Он называет в качестве первоочередных мер, которые следует предпринять в данном направлении, разработку и принятие федерального закона об административных процедурах или административном производстве. Такой закон обязательно должен содержать принципы административных процедур, которые будут играть роль стандартов судебной оценки (проверки) законности оспариваемых дискреционных административно-правовых актов. К этим принципам относятся законность административных актов (действий), соответствие административного акта (действия) цели, предусмотренной федеральным законом (запрет злоупотребления полномочиями), соразмерность административных актов (действий), равенство граждан и организаций перед законом и административным органом, беспристрастность и объективность, обоснованность, запрет отказа в применении правовых норм, единообразие административной практики, охрана доверия граждан и организаций к административной практике, запрет сверхформализма, своевременность издания административного акта и совершения действия, активность административного органа (должностного лица), охват большим меньшего, экономичность административной деятельности, презумпция достоверности, предоставление возможности выразить мнение, ограничение превентив-

ного государственного контроля (надзора), толкование законодательства в пользу граждан и организаций, недопустимость неблагоприятных последствий при аналогии закона или права [14].

Аналогичную позицию занимает и К. В. Давыдов, который указывает на необходимость совершенствования судебного контроля за публичной администрацией. Судебная практика, и без того уже давно и все более существенно модифицирующая правовые нормы, постепенно переходит от проверки «чистой» законности к иным принципам административного права и административных процедур – целесообразности, разумности, обоснованности. Непосредственным инструментом их применения становится принцип пропорциональности (соразмерности) [15].

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА О ПРЕДЕЛАХ СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Российское законодательство (ч. 8 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)) устанавливает, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного административно-правового акта суд общей юрисдикции должен установить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюdenы ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок

опубликования, государственной регистрации и вступления их в силу;

3) соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Аналогичным образом арбитражный суд устанавливает соответствие нормативного административно-правового акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый акт (ч. 4 ст. 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)).

При разрешении дела об оспаривании ненормативного административно-правового акта (решения, действия, бездействия) суд общей юрисдикции устанавливает (ч. 9 ст. 226 КАС РФ):

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействие);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Таким же образом арбитражный суд устанавливает соответствие ненормативного административно-правового акта, решения, действия (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемые акт, решение или совершили оспариваемое действие (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемые акт, решение и действие (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 4 ст. 200 АПК РФ).

Обращаясь к материалам судебной практики, отметим, что в п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»³ указано, что суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом. Однако в том же пункте обращено внимание на то, что превышение указанных полномочий либо использование их вопреки законной цели и правам, законным интересам граждан, организаций, государства и общества является основанием для признания оспариваемых

³ См.: Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2016. № 11.

решений, действий (бездействия) незаконными. Таким образом, с самого начала реализации КАС РФ встал вопрос о пределах судебной проверки актов органов и должностных лиц публичной власти.

Позднее в п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁴ было указано, что, проверяя полномочия органа (должностного лица), суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Но в пункте 35 того же Постановления отмечалось, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, суды должны также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускают придаваемое им при правоприменении толкование. Этот вывод должен быть обоснован в решении суда. При этом в решении суда указывается на надлежащее толкование. Такие разъяснения говорят о признании необходимости активной позиции суда в рамках административного судопроизводства соответствующего вида.

Следующий этап в осмыслении вопроса о пределах судебного контроля

за законностью административных актов наступил с принятием Постановления Пленума Верховного Суда РФ 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»⁵ (далее – Постановление № 21).

В пункте 17 указанного Постановления отмечено, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм. Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. В связи с этим судам указано на необходимость проверять, исполнена ли органом или лицом, наделенным публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учету требований соразмерности (пропорциональности). В частности, предписано, что, проверяя законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленным этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан

⁴ См.: Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2019. № 2.

⁵ См.: Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2022. № 9.

и организаций, суды с учетом всех значимых обстоятельств дела должны выяснить, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций.

В пункте 18 Постановления № 21 Верховный Суд РФ отметил, что в случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенному публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности должно являться для суда основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными.

Далее в п. 19 Постановления № 21 указано, что суд, в частности, должен выяснить, была ли в установленных законом случаях обеспечена возможность реализации прав и законных интересов гражданина или организации при принятии оспариваемого решения, совершении действия, в том числе проверить, было ли обеспечено право лица на ознакомление с доказательствами, право давать пояснения (возражения) по существу выявленных нарушений, исполнена ли наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанность изложить в принятом решении основания для применения соответствующих мер в отношении гражданина, организации.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что Верховный Суд РФ все в большей степени расширяет пределы судебной проверки законности административно-правовых актов, ориентируя суды

общей юрисдикции и арбитражные суды на активное применение принципов права для оценки их законности.

В свою очередь Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2022 г. № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой»⁶ сформулировал крайне важную правовую позицию. Он отметил, что, признав незаконным решение органа или лица, наделенных публичными полномочиями, суд может возложить на них обязанность повторно рассмотреть возникший вопрос, может указать на необходимость принятия ими конкретного решения либо совершения определенного действия, а может самостоятельно восстановить нарушенное право, устраниТЬ допущенное нарушение. При выборе одного из вариантов реагирования на незаконность оспаренного решения суд руководствуется прежде всего ст.ст. 2 и 18 Конституции РФ, имея в виду, с одной стороны, наиболее полную и результативную защиту прав и законных интересов граждан, а с другой – неприемлемость ситуации, когда такой выбор вел бы к тому, что обратившийся за судебной защитой неопределенно долго оставался бы лишеныМ возможности удовлетворить свои законные притязания. Самоустраниenie суда от самостоятельного принятия в таких случаях соответствующего решения расходилось бы с предписаниями ст.ст. 46, 118 и 120 Конституции РФ.

В данном случае правовая позиция Конституционного Суда РФ дает основания судам общей юрисдикции

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1 (ч. 3), ст. 495.

и арбитражным судам более активно и самостоятельно действовать при проверке законности оспариваемых административно-правовых актов, но ставит вопрос о пределах судебных полномочий в условиях разделения ветвей власти.

Дополнительно можно отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 9 ноября 2022 г. № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой»⁷, в которой (на примере градостроительных отношений) указывается, что правовое регулирование в силу конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, механизм его действия должен быть понятен субъектам правоотношений из содержания нормы или системы норм, находящихся в очевидной взаимосвязи, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при единобразном понимании нормы всеми правоприменителями, также недопустимо искажение должного баланса интересов сторон, действующих в условиях установленного публичным регулированием контроля за соблюдением норм и правил, нарушение принципа поддержания стабильности правовых отношений и доверия граждан, в них вовлеченных, к закону, неисполнение требований обеспечения гарантий конституционных прав, правопорядка, безопасности, эффективной реализации публичных функций, рациональной организации деятельности органов публичной власти. Все это необходимо рассматривать как требования, относящиеся к административно-правовым актам, проверка которых осуществляется судами

при разрешении дел об оспаривании таких актов.

В целом же на основе анализа материалов судебной практики можно сделать вывод, что в позициях Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ прослеживается движение в сторону признания все более широких пределов полномочий судов при проверке законности нормативных и не-нормативных административно-правовых актов, в том числе дискреционных, в целях обеспечения более эффективной защиты прав и свобод граждан и организаций, а также интересов государства и общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из вышеизложенного, можно сделать несколько выводов:

- 1) система административно-правовых актов включает в себя как акты, которыми осуществляется связанное правовое регулирование, так и дискреционные акты, используемые для реализации административного усмотрения;
- 2) дискреционный характер административно-правовых актов не исключает возможности судебной проверки их законности, но ставит вопросы о критериях и пределах такой проверки исходя из принципа разделения ветвей власти;
- 3) судебная проверка законности дискреционных административно-правовых актов может опираться на установление их соответствия целям принятия и принципам права, что подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ;
- 4) данные критерии все еще лишь частично признаны административно-правовой доктриной и судебной практикой и не нашли своего законодательного закрепления, что препятствует их однозначному пониманию и единобразному применению на практике, снижая уровень правовой защиты прав, свобод и законных интересов участников правоотношений.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 47, ст. 8304.

Список литературы

1. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба). Изд. 2-е, перераб. и значит. доп. М. : Право и жизнь, 1925. 244 с.
2. Законность: теория и практика : моногр. / М. С. Андрианов, С. А. Боголюбов, Н. Д. Бут и др. ; отв. ред.: Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Юрид. фирма «Контракт», 2017. 400 с.
3. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4 (41). С. 70–79.
4. Михеева И. В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 234–246.
5. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : моногр. / колл. авт. ; под ред. Ю. А. Тихомирова. М. : Юстиция, 2018. 306 с.
6. Костенников М. В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 4. С. 71–95. DOI: <https://doi.org/10.7256/2306-9945.2013.4.8840>
7. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права. Современное наполнение : моногр. М. : Проспект, 2015. 293 с.
8. Старилов Ю. Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.
9. Каримов С. Краткий обзор проблематики дискреционных полномочий в административном праве // Ежегодник публичного права – 2016: Административный акт. М. : Инфотропик Медиа, 2016. С. 172–181.
10. Арутюнян А. Дискреционная власть ведомств и принцип ограничения дискреционной власти ведомств // Ежегодник публичного права – 2016: Административный акт. М. : Инфотропик Медиа, 2016. С. 190–193.
11. Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. : Юрист, 2002. 410 с.
12. Шерстобоев О. Н. Законность дискреционного административного акта: проблема подконтрольности // Административное право и процесс. 2022. № 11. С. 9–14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-11-9-14>
13. Шерстобоев О. Н. Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 6. С. 78–90. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.063>
14. Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72–99. DOI: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.4.72.99>
15. Давыдов К. В. Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 1 (27). С. 105–114.

References

1. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right to Appeal in Theory and Legislation (Development of the Idea and Principles of Administrative Justice; Administrative Procedure and the Right to Appeal in Soviet Legislation; Administrative-Financial Orders and Financial Appeals)*. 2nd ed. Moscow: Pravo i zhizn' Publ.; 1925. 244 p. (In Russ.)
2. Andrianov M. S., Bogolyubov S. A., But N. D. *Legality: Theory and Practice*. 3rd ed. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ.; Kontrakt Publ.; 2017. 400 p. (In Russ.)
3. Tikhomirov Yu. A. *Administrative Discretion and Law. Journal of Russian Law*. 2000;4:70-79. (In Russ.)
4. Mikheeva I. V. *Administrative Discretion in Subordinate Rule-Making in Russia*. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 234–246. (In Russ.)
5. Tikhomirov Yu. A. (Ed.). *Legal Administration in the Economy. Actual Problems*. Moscow: Yustitsiya Publ.; 2018. 306 p. (In Russ.)
6. Kostenников M. V. *On the Issue of Some Topical Problems of Administrative Law. NB: Administrative Law and Administration Practice*. 2013;4:71-95. DOI: <https://doi.org/10.7256/2306-9945.2013.4.8840> (In Russ.)
7. Mitskevich L. A. *Essays on the Theory of Administrative Law. Modern Content*. Moscow: Prospekt Publ.; 2015. 293 p. (In Russ.)

8. Starilov Yu. N. About the Modern Theory of Administrative Law of Russia, of Sides Creativity and Personality (Reflections 90-Year Anniversary Meeting of Professor Vasily Mikhailovich Manokhin). *Administrative Law and Procedure*. 2013;11:9-35. (In Russ.)
9. Karimov S. A Brief Overview of the Issues of Discretionary Powers in Administrative Law. In: *The Yearbook of Public Law – 2016: Administrative Act*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2016. P. 172–181. (In Russ.)
10. Arutyunyan A. The Discretionary Authority of Agencies and the Principle of Limiting Agency Discretion. In: *The Yearbook of Public Law – 2016: Administrative Act*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2016. P. 190–193. (In Russ.)
11. Galligan D., Polyanskii V. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: History of Development and Main Contemporary Concepts*. Moscow: Jurist Publ.; 2002. 410 p. (In Russ.)
12. Sherstoboev O. N. Legality of a Discretionary Administrative Act: the Controllability Problem. *Administrative Law and Procedure*. 2022;11:9-14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-11-9-14> (In Russ.)
13. Sherstoboev O. N. Discretionary Administrative Acts: Problems of Determination and Judicial Review. *Journal of Russian Law*. 2022;26(6):78-90. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.063> (In Russ.)
14. Solovey Yu. P. Discretionary Nature of Administrative Act as a Circumstance Precluding Judicial Review of Its Legality. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2019;4:72-99. DOI: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.4.72-99> (In Russ.)
15. Davydov K. V. Discretionary Administrative Acts and Administrative Procedures: Theory and Practice. *Legal Science and Reform of Legal Education*. 2014;1:105-114. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Александрович Порываев, доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Университета правосудия им. В. М. Лебедева (ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8313-655X>; e-mail: dwimmorberg@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Sergei A. Poryvaev, 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/0000-0001-8313-655X>; e-mail: dwimmorberg@yandex.ru

Поступила | Received
09.09.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
05.11.2025

Принята к публикации | Accepted
05.11.2025