

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-666-682

EDN: XUCTLE



Оригинальная научная статья

## Основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях

С. В. Щепалов 

Верховный Суд Республики Карелия, Петрозаводск, Российская Федерация;  
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация  
✉ [schepalov@mail.ru](mailto:schepalov@mail.ru)

**Аннотация.** В статье с позиций судебной практики дается ответ на теоретический вопрос о том, в каких процессуальных ситуациях в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях суды вмешиваются в усмотрение административных органов. Автор переосмысливает сам феномен усмотрения правоприменителя. Оно представляется не только как выбор какого-либо варианта разрешения дела из имеющихся, но и как самостоятельная разработка такого варианта при неясности или противоречивости закона. Вместо трактовки усмотрения как выбора предлагается его характеризовать как определение варианта решения или его отыскание. В статье подчеркивается, что феномен усмотрения находится на стыке юридических наук и психологии. Усмотрение реализуется на основе внутренних дискреционных установок правоприменителя. Инспектор придерживается установок, ориентирующих на укрепление центральной власти и достижение управленческих целей, а судья – на реализацию общеправовых принципов и ценностей страны. Такие установки влияют на толкование закона, дают юрисдикту видение объема своих полномочий и ориентируют дискрецию внутри него. Административное усмотрение характеризуется как выбор или разработка должностным лицом процессуального решения на основе собственного видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и направления внутренней политики публичной власти. Усмотрение судьи ориентируется на собственное видение общего спектра общепризнанных социальных норм и общеправовых принципов. Судебное вмешательство в дискрецию административного органа происходит при наложении судебных дискреционных установок на административные. Оно отличается от отмены собственно незаконного постановления. Постановление считается незаконным, если его содержание явно расходится со смыслом подлежащего применению закона, независимо от того, понимается ли он в свете административных или судебных дискреционных установок. Административное же усмотрение корректируется судьей, когда в свете судебных дискреционных установок орган нельзя уличить в явном нарушении пределов своих полномочий. Это происходит по трем основаниям: неочевидная незаконность акта административного органа; очевидная его нецелесообразность; неочевидная незаконность при очевидной нецелесообразности.

**Ключевые слова:** административная ответственность; государственное управление; судебное усмотрение; административное усмотрение; административное правонарушение; административная юрисдикция; законность

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Щепалов С. В. Основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 666–682. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-666-682>. EDN: <https://elibrary.ru/xuctle>

Original scientific article

## Grounds for Judicial Intervention in Administrative Discretion in Considering Cases of Administrative Offenses

S. V. Schepalov 

Supreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Russian Federation;

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

✉ [schepalov@mail.ru](mailto:schepalov@mail.ru)

**Abstract.** Drawing from judicial practice, the article addresses the theoretical question of the procedural situations under the Code of Administrative Offenses in which courts intervene in the discretion of administrative authorities. The Author reconceptualises the phenomenon of discretion, viewing it not only as the choice among available options for resolving a case but also as the independent development of a solution when the law is ambiguous or internally contradictory. The article suggests characterising discretion as the “determination” or “identification” of a solution, rather than merely a “choice.” The article emphasises that discretion lies at the intersection of legal science and psychology. It is shaped by the internal discretionary orientations of the decision-maker. Inspectors are guided by orientations that emphasise strengthening central authority and achieving managerial goals, whereas judges emphasise the application of general legal principles and the fundamental values of the state. These orientations influence statutory interpretation, shape the official’s perception of the scope of their powers, and guide the exercise of discretion. Administrative discretion is characterised as the selection or development of a procedural decision based on the official’s own understanding of legal norms and values reflecting public-administration priorities and the internal policy directions of public authority. Judicial discretion, in turn, is guided by the judge’s understanding of widely recognised social norms and general legal principles. Judicial intervention in administrative discretion occurs when judicial discretionary orientations override administrative ones. This must be distinguished from annulment of an illegal act. An act is unlawful when its content clearly contradicts the meaning of the applicable legislation, irrespective of whether this meaning is interpreted through administrative or judicial discretionary lenses. By contrast, judicial correction of administrative discretion occurs where, in light of judicial discretionary orientations, the administrative body cannot be shown to have clearly exceeded its powers. This occurs on three grounds: non-obvious illegality of the administrative act; obvious inexpediency; non-obvious illegality combined with obvious inexpediency.

**Keywords:** administrative responsibility; public administration; judicial discretion; administrative discretion; administrative offense; administrative jurisdiction; legality

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

**For citation:** Schepalov S. V. Grounds for Judicial Intervention in Administrative Discretion in Considering Cases of Administrative Offenses. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):666-682. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-666-682>. EDN: <https://elibrary.ru/xuctle> (In Russ.)

### ВВЕДЕНИЕ

Соотношению административного и судебного усмотрения в административной юрисдикции посвящено много работ, но тема актуальна и на сегодняшний день. Камнем преткновения

в дискуссии нередко служит возможное внутреннее противоречие административно-юрисдикционного процесса. В его рамках, с одной стороны, реализуются управленческие функции государства – *administratio*, с другой – осуществляется

правоприменительная деятельность<sup>1</sup>. Такая же особенность присуща и конструкции «административная юстиция» [1, с. 59–60].

На современном этапе административно-юрисдикционный процесс уже рельефно дифференцируется на несудебные и судебные производства. Последние формируются на базе судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, от которого ответвляются связанные с ним другие аналогичные институты<sup>2</sup>. Административисты неоднозначно относятся к наличию судов среди органов административной юрисдикции. Высказываются мнения о необходимости сведения к минимуму судебной подведомственности [2], о том, что она представляет своего рода мутацию административной ответственности<sup>3</sup> и др. [3] Некоторые же ученые, напротив, смотрят на расширение судебной компетенции положительно [4]. Тем не менее в период действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) судебная подведомственность дел об административных правонарушениях расширилась. В часть 1 ст. 23.1 КоАП РФ внесены изменения более чем 150 законами. Подсудность дел районным (городским) судам по состоянию на декабрь 2024 г. корректировалась 24 раза, дополняясь новыми категориями дел. Законодатель последовательно раз-

вивает производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции (далее – производство), придавая ему все большие отличия от несудебного порядка, от которого оно становится все более независимым.

Это особенно заметно при судебном пересмотре постановлений административных органов. Судебное дело возбуждается самостоятельным процессуальным документом (жалобой или протестом), имеет цепочку стадий, обособленную от досудебных. С июля 2025 г. произошел разрыв единой цепочки стадий и по делам, подведомственным судьям. Статья 28.8 КоАП РФ была дополнена чч. 1.2–1.6, принципиально изменившими форму направления в суд протокола (постановления прокурора) и материалов дела. Они теперь направляются в суд не определением и не сопроводительным письмом, а заявлением о привлечении к административной ответственности<sup>4</sup>. Орган преследования из статуса процессуального правопреемника судьи трансформировался, по существу, в сторону процесса, в заявителя, выражающего просьбу о привлечении процессуального оппонента к административной ответственности.

Такая сторонняя, внешняя судебная ревизия постановления инспектора о назначении административного наказания или протокола об административном правонарушении нередко завершается

<sup>1</sup> Под термином *iurisdictio* подразумевалось в основном полномочие претора разрешать споры, а в целом – судопроизводство, судебная власть и защита прав. См.: *Дыдынский Ф.* Латинско-русский словарь к источникам римского права. Изд-е 2-е, испр. и доп. Варшава : Тип. К. Ковалевского, 1896. С. 245.

<sup>2</sup> К примеру, это еще не сформированные окончательно порядки обжалования представлений об устранении причин и условий совершения административного правонарушения, применения предусмотренных гл. 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях мер, новый институт продления сроков содержания лиц, подлежащих административному выдворению, в специальных учреждениях (ст. 27.19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

<sup>3</sup> Из публичного выступления проф. А. И. Каплунова «Об аномалиях развития отечественной теории административного процесса и административно-процессуального законодательства» на всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса», посвященной памяти Н. Г. Салищевой, состоявшейся 3 ноября 2023 г. в Российском государственном университете правосудия (Москва).

<sup>4</sup> См.: *О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* : Федер. закон от 7 апр. 2025 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. 2025. 11 апр.

судебным вмешательством в результаты несудебной юрисдикционной деятельности. Однако оно происходит не только в случаях, когда инспектор допустил нарушение закона – неверно квалифицировал правонарушение или ущемил процессуальные права фигуранта. Названная ревизия затрагивает и результаты реализации административного усмотрения. Данный аспект производства по делам об административных правонарушениях является одним из самых тонких и сложных. В связи с этим хотелось бы высказать ряд соображений по поводу тех общих оснований судебного вмешательства в результаты реализации административного усмотрения, которые наблюдаются в судебной практике.

### ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО И СУДЕБНОГО УСМОТРЕНИЯ

Административное усмотрение охарактеризовано Ю. П. Соловьевым как выбор<sup>5</sup> или отыскание<sup>6</sup> публичной администрацией варианта исполнения ее полномочий, когда правовые нормы не предусматривают параметры или порядок оформления соответствующего акта или действия. Трактовка усмотрения как выбора возможного варианта поведения следует из выступления Ю. Г. Иваненко<sup>7</sup>, позиций С. А. Старостина [5, с. 61]<sup>8</sup> и Д. И. Зайцева [6]. Ю. П. Соловей при этом справедливо подчеркивает, что проблема административного усмотрения должна исследоваться в первую очередь как проблема судебной проверки законности реа-

лизации публичной администрацией дискреционных полномочий<sup>9</sup>.

Приведенная Юрием Петровичем трактовка усмотрения как *отыскания* (в широком смысле слова) варианта решения, на наш взгляд, более удачна, чем отождествление усмотрения с простым *выбором*. Если говорить о выборе, то он часто является многоступенчатым. Закон не всегда предлагает набор конкретных вариантов действий в той или иной ситуации, а оставляет правоприменителю пространство для рассуждений о них [7]. В будничной практике законодательные формулировки чаще представляют собой не четкий алгоритм для конкретной ситуации, а своего рода уравнение с несколькими неизвестными. И сам выбор является лишь завершающим аккордом, сопряженным с предшествующим интеллектуальным синтезом проектных решений, из которых можно было бы выбрать подходящее. Он требует предварительной реализации творческого ресурса правоприменителя, если предложенные законодателем способы разрешения дела либо не определены, либо не реализуемы. Такая подготовка к выбору, генерация возможных вариантов для него, соединенная с окончательным выбором, образует то самое сложное *отыскание* дискреционного решения.

Административно-юрисдикционная деятельность обычно представляется юристам как следование предписанным законом путям. Однако в отдельных точках они образуют перекрестки или развилки.

<sup>5</sup> См.: Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 8–10. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

<sup>6</sup> 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. 538. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>

<sup>7</sup> Из публичного выступления Ю. Г. Иваненко, посвященного проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», на заседании Пленума Верховного Суда РФ 14 июня 2022 г.

<sup>8</sup> См.: Старостин С. А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 145–157. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-145-157>

<sup>9</sup> См.: Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 539.

Тогда путей больше, чем нужно. Поскольку перед юрисдиктом предстают два или более законных варианта действий, он поднимает глаза от законодательного текста и включает свое внутреннее видение, которое поможет повернуть руль в нужную сторону. Это действительно выбор. Выбором можно считать и такую ситуацию, когда из-за противоречивости или неясности нормативной базы в нее укладывается несколько вариантов толкования. И хотя ясно, что правильный вариант только один, пока что именно правоприменитель решает, какой вариант получит статус правильного.

Тем не менее ограничение усмотрения выбором разумно только для высокого уровня административно-процессуального регулирования. В сегодняшних же условиях возникают ситуации, когда закон общими оценочными суждениями определяет направленность действий, оставляя вопрос о разработке конкретного варианта действий на усмотрение органа. При этом могут использоваться следующие формулировки: «с учетом обстоятельств дела», «уважительная причина» и т. д.

Такая неопределенность может быть вызвана даже абстрактной диспозицией самого административно-наказуемого состава. Усмотрение в рамках КоАП РФ не бывает материально-правовым, а из-за абстрактной диспозиции состава возникает поле для дискреции именно в процессе. Орган административного преследования вынужден сам выработать практику реагирования на те или иные происшествия. В КоАП РФ используются формулировки «нарушение общественного порядка», «повлекшее угрозу возникновения опасности», «вид, оскорбляющий человеческое достоинство и общественную нравственность» и т. д. Этим законодатель, говоря образно, оставляет для правоприменителя незавершенную строителями дорогу. И если уж ее и выбирать, то такой выбор оказывается сопря-

женным с продолжением строительных, а то и проектных работ. Например, нужно разработать критерии, какие обстоятельства подлежат учету, какие действия будут считаться нарушающими общественный порядок, что вообще представляет собой этот порядок и т. д.

Иногда закон вообще не предоставляет никакого варианта действий. Однако процессуальная обязанность рассмотреть дело является движущей силой, которая не позволяет отказаться от совершения процессуальных действий. Тогда дискреция проявляется ярче, и вариант процессуальных действий разрабатывается с нуля. К примеру, КоАП РФ не устанавливает последствия подачи неподписанной жалобы, хотя такую жалобу, очевидно, принимать к рассмотрению нельзя. А порой, напротив, в законе есть перечень вариантов, но выбор любого из них может привести в рамках конкретного дела к явной несправедливости. Тогда, осмысленно отказавшись от предложенного законом выбора, следует заняться разработкой иного адекватного варианта действий как в предыдущем случае. Поэтому административное усмотрение, на наш взгляд, более точно характеризуется как *определение* публичной администрацией оптимального варианта управленческого решения через его самостоятельные *выбор* или *разработку*. Судебное усмотрение представляет собой *определение* оптимального варианта процессуального решения через его выбор из закрепленных законом вариантов или самостоятельную разработку такого варианта.

Векторы административного и судебного усмотрения при рассмотрении дел об административных правонарушениях не полностью совпадают, хотя в конечном счете преследуют одну цель – обеспечение общественного благополучия. Административным усмотрением в рамках КоАП РФ является выбор или разработка должностным лицом процессуального решения по делу

об административном правонарушении на основе *собственного* видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и направления внутренней политики публичной власти. Судья же основывается на собственном видении *общего спектра* общепризнанных социальных норм общества (общеправовых принципов), в контексте которых применяется законодательство<sup>10</sup>.

Административное усмотрение по природе представляет собой чистое государственное управление. Оно не модифицировано каким-либо алгоритмом, например заложенным в административный регламент. К. Лемайер связывал возникновение административной юрисдикции с признанием за административной функцией органов самоуправления судебного характера. При этом внутреннее *управление* слагалось из института полицейского приказа, права государства издавать веления, санкционируемые принудительной властью и правом налагать штрафы, и этим ему присваивался юрисдикционный характер [8, с. 58–59]. В целом же трансформация государственного управления в административный процесс была вызвана тем, что административные производства явились гибким способом *реализации административного права* и должны были уравнивать публичные и частные интересы. Государственная администрация не могла просто исполнять интересы одной стороны, а должна была оптимизировать интересы всех лиц, имеющих отношение к конкретному делу [9, р. 70–72]<sup>11</sup>. Внутренняя же дискреционная составляющая несудебной юрисдикции осталась нетронутой.

То же можно сказать и про судебный порядок. Превращаясь по мере усложнения процессуального закона в определен-

ный формализованный ритуал, в своей внутренней части судопроизводство остается правосудием. Оно ориентировано на реализацию общеправовых принципов и в целом благосостояние общества той страны, именем которой суд выносит решение. Проще говоря, судебное усмотрение направлено на цель государственного управления, административное – на средство ее достижения.

### ДИСКРЕЦИОННЫЕ УСТАНОВКИ КАК РЕСУРС ДЛЯ УСМОТРЕНИЯ

Если усмотрение представляет собой определение предстоящего варианта решения на основе какого-то собственного видения, возникает вопрос, с помощью чего это видение формируется.

Феномен усмотрения находится на стыке юридических наук и психологии [10, с. 19]. Усмотрение выражено в виде внутренних *дискреционных установок* – внутренних психологических ориентиров правоприменителя, наиболее устоявшиеся из которых представляют его внутренние убеждения. Они являются следствием жизненного и практического опыта. Инспектор и судья в своем усмотрении ориентированы на несколько различные приоритеты, административные и судебные дискреционные установки отвечают на вопрос, каким образом в тех или иных ситуациях следует поступать сообразно поставленным целям. Личностный фактор здесь обязательно сопутствует принимаемому решению. У каждого правоприменителя будет свой особый подход.

Такие установки укоренены в сознании и подсознании конкретного должностного лица или судьи, представляя собой конгломерат из этических, моральных, технических и корпоративных правил. В них

<sup>10</sup> Подробнее см.: *Щепалов С. В.* Административное и судебное усмотрение при принятии процессуальных решений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 2. С. 257–270. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-2-257-270>

<sup>11</sup> Перевод И. В. Понкина.



учитывается и перерабатывается жизненный и профессиональный опыт, воплощаясь в эмпирических положениях<sup>12</sup>, то есть типичных взаимосвязях между различными фактами. Однако, в отличие от таких положений, дискреционные установки отражают действительность с позиции не причинно-следственных связей («Одно обычно взаимосвязано с другим»), а должностования («Нужно поступать так-то», «Такой вариант неприемлем»).

Для административного усмотрения характерны установки, ориентирующие на укрепление центральной власти, скорейшее и эффективное достижение управленческих целей. Это нацеленность на подчинение населения внутренней политике государства, собираемость обязательных платежей. Для инспектора важна неотвратимость ответственности и обеспечение общей превенции. Доминантами в административной дискреции являются обеспечение спокойствия, публичного порядка и безопасности, даже если насаждаемый административно-правовой режим и вызывает нарекания граждан. Приведенные установки вырабатываются и совершенствуются в течение всей службы офицера, начиная от поступления в ведомственный вуз и принятия присяги и завершая высокими совещаниями, отчетами и выступлениями. Так у настоящего правоохранителя формируется профессиональный и моральный облик, из которого черпается его дискреционный ресурс.

Судейские внутренние установки формируются с использованием и предшествующего опыта работы, включая правоохранительные структуры. Будущему судье требуется иной юридический стаж. Но в конечном счете они совершенствуются и шлифуются, сосредотачиваясь на общеправовых принципах и ценностях страны. Переосмысливаются и поворачиваются под иным углом прежние аксиомы,

когда будущий судья еще ходил в погонах и объяснял начальству причины неэффективности профилактики правонарушений на своем участке. Центральные для административного усмотрения установки сохраняются, когда прокурор облачается в судейскую мантию, но переходят на периферию усмотрения судьи в период его профессионального становления. Авторитет государственного управления остается охраняемой ценностью, но становится в ряд с другими, теряя прежнее место на пьедестале. И по прошествии лет побои предстают перед служителем правосудия не столько нарушением общественного порядка, сколько унижительным происшествием для слабого участника драки, а решительный лозунг «Вор должен сидеть в тюрьме» уже не вызывает прежних эмоций.

Установки являются живой интеллектуальной материей и работают в двух направлениях. *Во-первых, они дают правоприменителю видение объема своих полномочий.* Они как бы наполняют, пропитывают законодательные формулировки, которые до этого являлись лишь сухим набором графических символов. Тем самым они дают представление юрисдикту о разрешенных законодателем вариантах процессуальных действий. Норма кодекса, призывая ассоциативный ряд внутренних установок, у инспектора нагружается одним смыслом, а у судьи — несколькими другим. Говоря метафорически, нормы КоАП РФ используются инспектором как капитаном судна в качестве парусов на корабле, которые нужно установить определенным образом для движения в направлении, заданном интересами управления. Судья ставит и поднимает те же паруса несколько иначе, ориентируясь на общеправовые принципы и интересы государства как страны, а не правительства. Тем самым осмысленные правоохранителем нормы становятся правовыми рамками для наведения пуб-

<sup>12</sup> См.: Васильковский Е. В. Учебник гражданского процесса. 2-е изд., перераб. Краснодар : МГУ им. М. В. Ломоносова, 2003. С. 291–293.

личного порядка, а для судьи те же статьи превращаются в юридическую основу для восстановления общественного благополучия в целом. Есть нормы, смысл которых оставляет мало места для проявления дискреционных установок. К примеру, это правила исчисления процессуальных сроков (ст. 4.8 КоАП РФ), правила подведомственности (гл. 23 КоАП РФ), последовательность стадий процесса (основные положения гл. 28–31 КоАП РФ) и др. В административном судопроизводстве ими выступают правила расчета размера госпошлины (ст. 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации), правила родовой подсудности дел (ст.ст. 17–21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)) и др. Однозначный смысл таких норм, независимый от направленности дискреции, является надежным критерием для оценки обжалуемого акта, в буквальном смысле *законного* или *незаконного*.

*Во-вторых, установки ориентируют дискрецию внутри выявленных полномочий, направляя ее на ту или иную цель.* Говоря языком физики, в первом случае установки дают дискреции коридор, во втором – придают ей движущий импульс внутри него. Здесь мы имеем дело уже с чистой дискрецией. В делах с административной подведомственностью ею является само государственное управление. В делах с судебной подведомственностью дискреция внутри полномочий представляет собой также очищенное от формальностей правосудие, направленное только на восстановление социальной справедливости и благополучия.

### **Незаконность постановления и дискреционные разногласия**

Касаясь оснований судебного вмешательства в административную дискрецию, мы исключаем случаи очевидного нару-

шения закона. Здесь вопрос об использовании усмотрения не актуален. Обжалуемое постановление органа отменяется как незаконное. Составленный должностным лицом протокол признается недопустимым доказательством, и производство по делу прекращается.

Постановление считается незаконным, если его содержание явно расходится со смыслом подлежащего применению закона *независимо* от того, понимается ли он в свете административных или судебных дискреционных установок. Незаконностью является явное расхождение смысла подлежащего применению закона с принятым постановлением (как в части вопросов права, так и факта). Как минимум 9 из 10 инспекторов и 9 из 10 судей своими дискреционными установками получают из текста закона облака смыслов, каждое из которых заметно расходится с содержанием ревизуемого постановления (протокола).

Незаконность может быть связана с вопросами как права, так и фактов. Например, орган государственного пожарного надзора заявляет, что если из выявленных проверкой нарушений одно из них наиболее опасно, то оно может быть выделено в отдельное производство с отступлением от ч. 6 ст. 4.4 КоАП РФ. Однако такого полномочия КоАП РФ не закрепляет. Здесь мы имеем дело с незаконностью акта, который отменяется как создающий искусственную множественность правонарушений<sup>13</sup>. Если из имеющихся в деле доказательств явно следует конкретная картина происшествия, но постановление (протокол) основано на иной, оно также незаконно. Неважно, прибегал ли орган к дискреции или нет – этот аспект здесь не актуален. Выявлено нарушение закона, которое нужно устранить.

Вопрос о вмешательстве в само административное *усмотрение* встает, когда

<sup>13</sup> См.: *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 5 июля 2023 г. № 21-128/2023 // Архив Лоухского район. суда Респ. Карелия. Д. 12-4/2023.



орган нельзя уличить в *очевидном нарушении пределов полномочий*. Это касается случаев, когда облако смыслов, которое следует из законодательного текста, не указывает прямо на единственный вариант поведения в конкретной ситуации. Либо воля законодателя на этот счет отсутствует (намеренно или по ошибке), либо сформулирована неясно или противоречиво. Закон здесь теряет роль надежного маяка, и правоприменителю приходится подключать к делу дискреционные установки, как свой внутренний компас. Инспектор переводит мысленный взор от кодекса на свой внутренний голос, когда КоАП РФ в какой-либо ситуации не указывает на конкретный вариант действий, а оставляет на развилке, а то и вообще вынуждает разрабатывать собственный вариант.

Постановление или протокол инспектора позиционируется как сугубо правоприменительный акт, принятый на основании и во исполнение закона. Однако в действительности на практике такой акт представляет собой сочетание исполнения законодательных предписаний и дискреционных решений. Можно привести здесь аналогию с памятниками архитектуры: в их стенах запечатлено исполнение проектных решений и негласная инициатива строителей, преодолевших ошибки и неполноту рабочих чертежей. Так же и дискреция при рассмотрении дел об административных правонарушениях представляет собой не эпизодические вспышки на фоне отлаженного механизма правоприменения. Она является постоянно существующей разновидностью процессуальной деятельности. И обжалуемое постановление не представляет собой двухмерное черно-белое полотно, которое поддается полной ревизии на предмет законности либо незаконности. Оно является разноцветным трехмерным образом, в котором лишь отдельные контуры поддаются прямому сопоставлению с зако-

ном. В отношении же остальных параметров таких выводов сделать нельзя.

Там, где есть почва для обсуждений и рассуждений, где квалифицированному должностному лицу приходится взывать к своему внутреннему ресурсу, мы имеем дело с административным усмотрением. Результат административного усмотрения пересматривается при помощи усмотрения судебного. Общий подход судебного усмотрения состоит в *невмешательстве* в дискреционное решение органа. Интересы государственного управления являются одной из защищаемых конституционных ценностей. В силу ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Соответственно, исполнительная власть должна иметь и необходимый ресурс для реализации своих полномочий. В связи с этим уважение к дискреции должностных лиц и невмешательство в нее является своего рода фактической презумпцией.

Вмешательство здесь – это исключение. Оно допускается, когда дискреционное решение инспектора нельзя уличить в незаконности, но нельзя признать и приемлемым. При судебном пересмотре происходит *наложение дискреционных установок судьи на установки представителя исполнительной власти*. При обнаружении явного расхождения судья заменяет дискреционное решение органа собственным, которое ориентировано на общую палитру конституционных ценностей, отражающих интересы страны в целом, а не только управления ею.

Если вопрос касается соблюдения заявителем срока обжалования, не имеет значения, что начальник отдела полиции глядит на дело через призму борьбы с правонарушаемостью в районе, а судья смотрит поверх этих очков. Нормы ст.ст. 30.3

и 4.8 КоАП РФ об исчислении сроков для обоих юрисдиктов звучат однозначно. Возвращение начальником отдела МВД России жалобы, поданной, как оказалось, в пределах срока, является незаконным, и для дискреционных разногласий, как правило, нет места. Но этого же нельзя сказать про оценку обоснованности ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления (ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ). Законодательный текст «указанный срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу» под воздействием дискреционных установок руководителя органа полиции или судьи приобретает различные смысловые оттенки.

#### **НЕОЧЕВИДНАЯ НЕЗАКОННОСТЬ БЕЗ ОЧЕВИДНОЙ НЕЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ**

В судебной практике существуют два общих основания, когда судебное вмешательство в административную дискрецию оправдано. Первый можно условно назвать *неочевидной незаконностью без очевидной нецелесообразности*. Незаконность акта должностного лица не лежит на поверхности, а выявляется путем дискреционного толкования нормативной базы. Здесь могут применяться сложные способы толкования, в том числе целевое, системное и др. Однако нельзя однозначно ответить на вопрос, целесообразно ли, справедливо ли было вменить лицу правонарушение. С одной стороны, привлекаемого можно понять с житейской точки зрения, с другой – нет. Привлечение к административной ответственности может привести к разным последствиям, но, возможно, и поспособствует общественному благополучию и порядку. Словом, здесь мы не встречаемся с явным административным прессингом, а эта ситуация подлечит исключительно юридическому разбору. Возможна и такая ситуация, когда

привлечь к административной ответственности и вовсе целесообразно: перед нами явный злоумышленник. Однако беспристрастный закон при глубоком дискреционном анализе его норм приводит к иному выводу. Тогда если судье будет прямо заявлен довод об административной ненаказуемости содеянного, то рассуждения о целесообразности суду придется завершить.

1. Неочевидная незаконность имеет место, в частности, *при толковании самой нормативной базы*. Совокупность законоположений, подлежащих применению в деле, подчас сводится не в единую четкую картину, а в *размытое* изображение или *наложение* друг на друга нескольких снимков. Такая неоднозначность может проявляться при первоначальном наполнении нормативного материала административными дискреционными установками. Инспектор, опасаясь собственной ответственности, с тревогой заявляет, что его полномочия имеют неясные границы, а руководство лишь разводит руками. Проблема может быть обнаружена и на стыке административного и судебного толкований закона. При нагнетании в текст КоАП РФ лишь административных установок схема предстоящих действий вроде была однозначна. Но при расширении круга установок опытный судья замечает, как вроде бы ясная картина дозволенного или предписанного начинает мерцать.

Неочевидная незаконность наблюдается в случаях, когда можно использовать различные варианты толкования, и каждый из них будет иметь под собой разумные основания. Орган, реализуя свои дискреционные полномочия по самостоятельному толкованию закона, приходит к одному выводу, судья – к другому. Такая ситуация может быть охарактеризована как неявный выход инспектора за пределы полномочий в широком их понимании – не только за пределы подведомственности, но и в части существа дела, когда инспектор наказывает за правомерные действия

или за те действия, которые не подлежат избранной квалификации.

Одним из примеров является включение таможенным органом в протокол по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ всего объема ввозимых через границу продуктов питания, без уменьшения его на разрешенную норму ввоза. Можно говорить, если норма ввоза превышена, то весь товар не считается товаром для личного пользования. Таким же логичным будет вывод, что весь товар предназначается для личного пользования (если не доказано иного) и лишь часть его, подлежащая декларированию, является предметом правонарушения. И тот, и другой варианты укладываются в текст п. 7 ст. 256 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза<sup>14</sup> и Приложение № 6 к Решению Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 107<sup>15</sup>. По данным вопросам складывалась разная практика. Суды исключали из предмета правонарушения часть товара, разрешенную к ввозу без декларирования<sup>16</sup>. Однако далее судебное толкование пришло в консенсус с административным<sup>17</sup>.

Некоторое время органы внутренних дел вменяли посредством автофиксации водителям превышение скорости, выявленное двумя камерами по результатам замера времени, за которое автомашиной преодолен отрезок пути. Если водитель преодолел 10 км пути за 4 мин., то средняя скорость автомобиля составляла 150 км/ч.

Тогда действия водителя как минимум подлежали квалификации по ч. 3 ст. 12.9 КоАП РФ. Однако по смыслу ст.ст. 28.2, 29.10 и 12.9 КоАП РФ может ли быть местом и временем совершения такого правонарушения не конкретный момент и точка, где автомобиль двигался с превышением скорости на конкретную величину, а *период* времени и *отрезок* пути? Здесь разумны оба варианта толкования, но судебная практика пришла к выводу о допустимости только первого. С учетом расширенного спектра дискреционных установок Верховным Судом Российской Федерации было указано, что транспортное средство могло двигаться по иному маршруту, оно могло быть припарковано, а участок автодороги между установленными камерами могло преодолеть с большей скоростью, чем указано в постановлении<sup>18</sup>.

Перечень ситуаций, похожих на автодорогу с разметкой стершейся или новой, нанесенной поверх старой, можно умножить. Поскольку на апрель 2025 г. КоАП РФ действует уже в 538-й редакции, нетрудно представить, насколько неоднозначны границы административного усмотрения в разнообразных ситуациях и насколько неконструктивна служебная проверка в отношении инспектора при каждой отмене его постановления.

2. Приведенное основание вмешательства проявляется и в отношении *обстоятельств дела* при подведении фабулы

<sup>14</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: *Перечень* категорий товаров, не относящихся к товарам для личного пользования : приложение № 6 // Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования : Решение Совета Евраз. Эконом. комиссии от 20 дек. 2017 г. № 107. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> При этом приводились ссылки на ч. 1 ст. 1.6, прим. 1 к ст. 16.2 КоАП РФ, Определения Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 3101-О, от 17 ноября 2011 г. № 1621-О-О и Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П (См., напр.: *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 10 апр. 2024 г. № 12-35/2024 // Архив Петрозавод. гор. суда Респ. Карелия. Д. 5-73/2024 ; *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 10 апр. 2024 г. № 12-33/2024 // Архив Петрозавод. гор. суда Респ. Карелия. Д. 5-27/2024 ; *Постановление* Петрозавод. гор. суда от 25 сент. 2023 г. // Архив Петрозавод. гор. суда Респ. Карелия. Д. 5-598/2023).

<sup>17</sup> См., напр.: *Постановление* Третьего кассационного суда общ. юрисдикции от 31 июля 2024 г. № 16-3150/2024 ; *Постановление* Третьего кассационного суда общ. юрисдикции от 16 сент. 2024 г. № 16-3985/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 7 окт. 2019 г. № 36-АД19-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

под избранную органом квалификацию. Явной незаконностью можно считать протокол инспектора патрульно-постовой службы, в котором заведомо вменено квалифицированное по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ невыполнение предъявленного на основании п. 14 ч. 1 ст. 13, чч. 3 и 4 ст. 30 Федерального закона «О полиции» и ст. 27.12.1 КоАП РФ требования пройти медосвидетельствование на состояние опьянения. Судья установил, что гражданин с явными признаками сильного опьянения спал в приемном покое медицинского учреждения, при попытках его разбудить стонал и не мог сориентироваться в окружающей обстановке<sup>19</sup>. Мотив составления протокола понятен: инспектор не может привлечь к ответственности по ст. 20.21 КоАП РФ без акта медосвидетельствования, но тем не менее факт виновного неповиновения здесь явно не доказан.

По другому же делу из видеозаписи является следующее: мужчина с признаками сильного опьянения неоднократно осуществлял продув портативного газоанализатора, пытаясь следовать различным указаниям дежурного врача об изменении скорости и объема продува. После нескольких неудачных попыток сообщил, что не будет продолжать, поскольку утратил понимание обращенных к нему указаний<sup>20</sup>. Факт неповиновения есть, но если виновность и есть, то неочевидна.

Проблема осложняется тем, что смысл применяемого закона на практике имеет свойство *мимикрировать*, адаптируясь под административно-правовой режим. Это заметно, например, при толковании института малозначительности (ст. 2.9 КоАП РФ). Правонарушения, посягающие на чрезвычайное государственное управ-

ление, перестают признаваться малозначительными, но после смены режима практика меняется<sup>21</sup>.

При оценке малозначительности неочевидная незаконность выявляется и независимо от административно-правового режима. Например, если таможенники обнаруживают в багажнике автомобиля незадекларированный патрон для гладкоствольного охотничьего ружья, малозначительно ли такое нарушение?

### ОЧЕВИДНАЯ НЕЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ БЕЗ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕЗАКОННОСТИ

Второе основание судебного вмешательства в административную дискрецию можно назвать *очевидной нецелесообразностью без выявления незаконности*. Инспектора здесь нельзя однозначно уличить в нарушении закона. К таким ситуациям относится не только та, где должностное лицо приняло очевидно *законное* решение, но и та, где в вилку его полномочий суд по разумным причинам не вмешивается. В частности, когда полномочия инспектора не оспариваются, а установленные законом размытые или неоднозначные пределы таких полномочий не сигнализируют о нарушении закона. Итак, решение органа буквально законно или не заподозрено в несоответствии тексту закона. Однако оно, так или иначе охватываясь полномочиями органа, оказывается нарушающим общеправовые принципы и ценности. Другими словами, дискреционные установки судьи говорят, что инспектор не выходит за пределы полномочий, но неправильно их использует, не охраняя, а тревожа благополучие страны. Здесь мы имеем дело с явлением нецелесообразности в правоприменении.

<sup>19</sup> См.: *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 4 дек. 2024 г. № 12-91/2024 // Архив Медвежьегор. район. суда Респ. Карелия. Д. 5-140/2024.

<sup>20</sup> См.: *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 5 июня 2024 г. № 12-50/2024 // Архив Медвежьегор. район. суда Респ. Карелия. Д. 5-66/2024.

<sup>21</sup> Подробнее см.: *Щепалов С. В.* Судебное усмотрение при оценке малозначительности административного правонарушения в рамках правоприменения в кризисных ситуациях // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2024. № 4. С. 9–14.

Верховный Суд РФ предостерегает суды, рассматривающие дела в рамках КАС РФ, от вмешательства в оценку целесообразности принятия нормативного<sup>22</sup> и ненормативного<sup>23</sup> акта. Целесообразность считается прерогативой органа, принявшего акт. Однако в 2016 г. наряду с указанием на недопустимость проверки целесообразности ненормативного акта было одновременно разъяснено, что акт признается незаконным, если полномочия использованы публичным органом вопреки законной цели<sup>24</sup>. В 2022 году высшей судебной инстанцией этот подход был окончательно переосмыслен. Судам разъяснено, что в рамках гл. 22 КАС РФ решение публичного органа признается незаконным, если он осуществлял усмотрение, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным целям, что является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения<sup>25</sup>.

Относительно рассмотрения дел об административных правонарушениях позиции судебной системы еще находятся на этапе формирования. Однако судьям широко известна, например, практика Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, когда при выявлении правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ (выезд на встречную полосу), судьба дела излишне зависит от согласия водителя с нарушением. Покладистому водителю на основании ст. 28.6 КоАП РФ инспек-

тор на месте назначает штраф, пусть и ошутимый. Если же у автолюбителя есть возражения или ходатайства, составляется протокол, который на основании ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ передается мировому судье для разрешения вопроса о назначении наказания в виде лишения права на управление транспортным средством. По сути, в целях упрощения борьбы с правонарушаемостью на дорогах инспекторы используют заложенную в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ вилку компетенции (инспектор или мировой судья), угрожая принципиальным водителям лишением прав. Это законно. Но насколько такая дискреция соответствует общеправовым принципам?

Аналогично обстоит дело, когда орган государственного пожарного надзора назначает детскому саду минимальный штраф по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ с учетом обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Но даже этот штраф оказывается чрезмерно суров для сельского детсада. Судья видит тяжелую финансовую ситуацию учреждения и то, что заведующая год от года безрезультатно старается выбить финансирование на ремонт систем противопожарной защиты (далее – СПЗ). В результате постановление изменяется. Судья хотя и не назначает предупреждение из-за серьезности нарушений, но на основании ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ предельно снижает штраф до половины минимума.

<sup>22</sup> См., напр.: п. 28 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» (*Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации*. 2019. № 2).

<sup>23</sup> См.: п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (документ утратил силу). (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

<sup>24</sup> См.: п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

<sup>25</sup> См.: п. 18 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». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)



### НЕОЧЕВИДНАЯ НЕЗАКОННОСТЬ ПРИ ОЧЕВИДНОЙ НЕЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ

Необычные ситуации возникают при сочетании обоих оснований вмешательства. Если судья встречается с *неочевидной* незаконностью при очевидной целесообразности постановления (что мы отнесли к первому основанию вмешательства), то целесообразность все же снижает вероятность отмены. Судья старается не поднимать без необходимости вопрос о различных вариантах толкования нормативной базы, и постановление остается без изменения. Например, по смыслу положений гл. 4 КоАП РФ предполагается, что максимальное наказание можно назначать только при обстоятельствах, отягчающих административную ответственность. Однако прямого указания в законе на это нет. Наиболее отличившемуся нарушителю инспектор назначает максимальный штраф, но забывает оценить содеянное на предмет наличия отягчающих обстоятельств. Если постановление обжалуется, судья в отсутствие доводов жалобы о необоснованности наказания, возможно, предпочтет не поднимать неуместный вопрос, тем более наказание для такого случая, по сути, справедливо.

Если же, напротив, незаконность *неочевидна*, но нецелесообразность *явная*, последний аспект оказывается решающим. Судья дает нормативной базе судебное дискреционное толкование, чтобы исправить грубый результат рассмотрения дела. Наиболее интересная ситуация имеет место при *крайней неочевидности незаконности постановления, но с явной нецелесообразностью решения*. В данном случае можно говорить, что дискреционное решение вынесено практически в рам-

ках закона. Однако оказывается, что закон «заблудился», и следование ему приводит к явной несправедливости. Здесь вмешательство суда в дискрецию органа проявляется редко, но оказывается ярким. Оно приводит к формированию даже своеобразных заменителей нормативной базы в виде новых дискреционных форм процессуальных действий, способов толкования, не согласующихся с текстом закона. Такие подходы характеризуются как индивидуальное судебное регулирование [11; 12], фактическая процессуальная деятельность [13], дискреционные приемы или третий уровень судебного усмотрения<sup>26</sup>.

Допустим, инспектор ошибочно истолковал закон, находясь в плену мнимой дискреции. Пока что мы имеем дело с незаконностью постановления. Вопрос об усмотрении здесь не актуален. Судья, рассматривая жалобу в полном объеме (ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ), не просто вправе, а обязан вмешаться в процессуальный акт. К примеру, орган государственного пожарного надзора квалифицировал повторно выявленную в деятельности учреждения неисправность СПЗ по ч. 1, а не по ч. 2.1 ст. 20.4 КоАП РФ. Инспектор МЧС России ошибочно заявлял, что такое снисхождение в части квалификации входит в его полномочия<sup>27</sup>. При судебном пересмотре постановление было отменено с прекращением производства по делу на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, поскольку правильная квалификация ухудшила положение фигуранта.

Однако орган после отмены постановления решил устранить ошибку путем пересоставления протокола по верной части ст. 20.4 КоАП РФ, хотя по той же фабуле уже есть вступившее в законную силу

<sup>26</sup> См., напр.: Щепалов С. В. Дискреционные приемы при судебном толковании административного законодательства // Российская юстиция. 2018. № 7. С. 33–38; Его же. Три уровня судебной дискреции в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 31–35.

<sup>27</sup> См.: Решение Верхов. Суда Респ. Карелия от 18 дек. 2024 г. № 21-249/2024 // Архив Беломор. район. суда Респ. Карелия. Д. 12-16/2024.



решение судьи. Данная ситуация спорная. С одной стороны, ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 50 Конституции РФ запрещают дважды *привлекать* к ответственности, но ведь производство по предыдущему делу было прекращено. Пункт 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ предписывает прекратить производство по делу, если по тому же факту имеется вступившее в законную силу постановление о прекращении производства по делу, но с *той же* квалификацией содеянного. В нашем же случае квалификация разная. С другой стороны, признание такого полномочия органа преодолевает точку, поставленную в деле судебной властью, выхолащивает смысл судебной защиты. Орган приобретет право неограниченного административного прессинга через многократное предъявление обвинений в одном и том же деянии.

По второму делу производство судом было прекращено применительно к п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ<sup>28</sup>. Указано, что по смыслу позиции Конституционного Суда РФ<sup>29</sup> действующая редакция п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ имеет излишне казуистическую гипотезу и не обеспечивает достаточные процессуальные рамки реализации принципа, вытекающего из ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ. Приведена ссылка на акт Верховного Суда РФ, которым было также констатировано, что предшествующее прекращение производства по делу по тому же противоправному факту в силу п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ препятствует составлению в отношении того же лица нового протокола по тем же обстоятельствам<sup>30</sup>.

В такой ситуации нельзя говорить именно о незаконности действий органа, так как запрет на их совершение явно неочевиден. Тем не менее подобная ад-

министративная практика является неприемлемой и не соответствует целям административной ответственности.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос о судебном вмешательстве в административное усмотрение сложен, как уравнение с несколькими неизвестными. Вызывают дискуссии не только пределы, предмет и основания такого вмешательства, но и само существо усмотрения. По данным причинам автор настоящей статьи принял решение, не погружаясь глубоко в научную дискуссию, осветить данный вопрос с точки зрения реалий будничной судебной практики по делам об административных правонарушениях.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие выводы.

1. Административным усмотрением в рамках КоАП РФ является *выбор* или *разработка* должностным лицом процессуального решения по делу на основе *собственного* видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и направления внутренней политики публичной власти. Судебное усмотрение представляет собой выбор или разработку судьей процессуального решения на основе *собственного* видения *общего спектра* общепризнанных социальных норм общества (общеправовых принципов), в контексте которых применяется соответствующее законодательство.

2. Оба вида усмотрения реализуются на основе внутренних дискреционных установок. Для административного усмотрения характерны установки, ориентирующие на укрепление центральной власти и достижение управленческих целей, для судебного – на реализацию общеправовых принципов и ценностей

<sup>28</sup> См.: Постановление Верхов. Суда Респ. Карелия от 29 апр. 2025 г. № 12-39/2025 // Архив Беломор. район. суда Респ. Карелия. Д. 5-11/2025.

<sup>29</sup> См.: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 мая 2023 г. № 24-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> См.: Постановление Верхов. Суда Рос. Федерации от 13 сент. 2013 г. № 33-АД-19-6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

страны. Установки дают правоприменителю видение объема своих полномочий и ориентируют дискрецию внутри него, направляя на ту или иную цель. При судебном пересмотре происходит наложение судебных дискреционных установок на административные.

3. Постановление считается незаконным, если его содержание явно расходится со смыслом подлежащего применению закона, независимо от того, понимается ли он в свете административных или судебных дискреционных установок.

4. Вопрос о судебном вмешательстве в административную дискрецию встает, когда административный орган нельзя уличить в очевидном нарушении пределов его

полномочий. Такого вмешательства не происходит при отмене собственно незаконного постановления, когда смысл подлежащего применению закона явно расходится с вынесенным постановлением.

5. Общий подход судебного усмотрения состоит в невмешательстве в дискреционное решение административного органа, за исключением следующих ситуаций:

- неочевидная незаконность пересматриваемого акта без очевидной нецелесообразности;
- его очевидная нецелесообразность без выявления незаконности;
- неочевидная незаконность при очевидной нецелесообразности.

### Список литературы

1. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические вопросы) (Извлечение) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 59–73.
2. Россинский Б. В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 49–51.
3. Трунова Е. В. Об административной юрисдикции судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 51–53. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-6-51-53>
4. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.
5. 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>
6. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 199–208. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.199-208>
7. Зокиров Т. З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : сб. докл. XIII Москов. юрид. недели : в 4 ч. М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2024. Ч. 4. С. 348–350.
8. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / пер. с нем. А. Э. Нольде. СПб. : Сенат. тип., 1905. 207 с.
9. Codification of Administrative Procedure / ed. by J.-B. Auby. Bruxelles : Bruylant, 2013. 444 p.
10. Зайцев Д. И. Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 1. С. 14–21.
11. Ершов В. В. Индивидуальное судебное регулирование // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 6. С. 9–17.
12. Ершов В. В. Судебное усмотрение? Индивидуальное судебное регулирование? // Российское правосудие. 2013. № 8 (88). С. 5–16.
13. Боннер А. Т. Избранные труды : [в 7 т.]. М. : Проспект, 2017. Т. 2: Источники гражданского процессуального права. 347 с.

### References

1. Chechot D. M. Administrative Justice (Theoretical Issues) (Extraction). *Journal of the Administrative Proceedings*. 2019;3:59-73. (In Russ.)
2. Rossinskiy B. V. Is the Distinction Between the Administrative Proceedings and Proceedings of Administrative Offenses Finally? *Journal of the Administrative Proceedings*. 2016;1:49-51. (In Russ.)

3. Trunova E. V. On the Administrative Jurisdiction of Judges Reviewing Administrative Offense Cases. *Administrative Law and Procedure*. 2021;6:51-53. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-6-51-53> (In Russ.)
4. Salisheva N. G. Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:9-22. (In Russ.)
5. 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.)
6. Zaitsev D. I. Administrative Discretion in the Digital Age. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2022;11:199-208. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.199-208> (In Russ.)
7. Zokirov T. Z. The Role of Administrative Discretion in Pre-Revolutionary Russia as a Precondition for the Emergence of the Principle of Federalism in the Legal Regulation of Administrative Liability. In: *Legal Support of Russia's Sovereignty: Problems and Prospects. Pt. 4*. Moscow: Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Publ. Center; 2024. P. 348–350. (In Russ.)
8. Lemayer K. *Administrative Justice. The Concept of Protecting Subjective Public Rights in Connection with the Development of Views on the State*. St. Petersburg: Printing House of Senate, 1905. 207 p. (In Russ.)
9. Auby J.-B. (Ed.). *Codification of Administrative Procedure*. Bruxelles: Bruylant, 2013. 444 p. (In French.)
10. Zaitsev D. I. Administrative Discretion as a Means of Overcoming Uncertainty in Legal Acts of Governance. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2024;1:14-21. (In Russ.)
11. Ershov V. V. Individual Legal Regulation. *Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*. 1986;6:9-17. (In Russ.)
12. Ershov V. V. Judicial Discretion? Individual Judicial Regulation? *Rossiyskoe Pravosudie*. 2013;8:5-16. (In Russ.)
13. Bonner A. T. *Selected Works. Vol. 2: Sources of Civil Procedural Law*. Moscow: Prospekt Publ.; 2017. 347 p. (In Russ.)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Станислав Владимирович Щепалов**, судья Верховного Суда Республики Карелия (ул. Кирова, 27, Петрозаводск, 185035, Российская Федерация), докторант Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (ул. Садовая-Кудринская, 9, стр. 1, Москва, 123242, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: [schepalov@mail.ru](mailto:schepalov@mail.ru)

#### ABOUT THE AUTHOR

**Stanislav V. Schepalov**, Judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia (27 Kirova str., Petrozavodsk, 185035, Russian Federation), Doctoral Candidate at the Kutafin Moscow State Law University (9 bldg. 1 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: [schepalov@mail.ru](mailto:schepalov@mail.ru)

Поступила | Received  
28.08.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
05.11.2025

Принята к публикации | Accepted  
05.11.2025