



СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Том 22 · № 4

•2025•

Vol. 22 · No. 4

SIBERIAN LAW REVIEW

DOI: 10.19073/2658-7602

Учредитель и издатель:

частное образовательное учреждение высшего образования
«Сибирский юридический университет»

Адрес издателя и редакции:

ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© Редакция научного журнала
«Сибирское юридическое обозрение», 2025

Журнал включен в:

- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- Категорию 1 (К 1) журналов, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- базу данных «Российский индекс научного цитирования»;
- каталог Ulrich's Periodicals Directory – авторитетную базу данных, которая содержит библиографическую информацию о научных периодических изданиях мира;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – ведущую международную базу журналов открытого доступа;
- электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»;
- научную электронную библиотеку «КиберЛенинка» и др.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» настоящий журнал знаком информационной продукции не маркируется.

Founder and publisher:

private educational institution of higher education
“Siberian Law University”

Address of the publisher and the editorial office:

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© The editorial board of the scientific journal
“Siberian Law Review”, 2025

The journal is included in:

- the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of sciences must be published;
- Category 1 (К 1) of the list of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of science must be published;
- the database “Russian science citation index”;
- Ulrich's Periodicals Directory is an authoritative database that contains bibliographic information about scientific periodicals of the world;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – a community-curated online directory that indexes and provides access to high quality, open access, peer-reviewed journals;
- legal information database “GARANT System”;
- scientific electronic library “CyberLeninka” and others.

Контент доступен под лицензией Creative Commons License.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.



СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Научный журнал

Том 22, № 4

2025

Издается с 2004 года

Выходит четыре раза в год

Прежние наименования журнала:

«Вестник Омского юридического института» ISSN 2222-856X (2004 г. – первая половина 2012 г.);

«Вестник Омской юридической академии» ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online)

(вторая половина 2012 г. – первая половина 2019 г.)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Председатель редакционной коллегии –
главный редактор**

Соловей Юрий Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Заместитель главного редактора

Кирсанов Роман Васильевич – кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Ответственный секретарь

Агеева Алена Викторовна – кандидат юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Бабурин Василий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Бекетов Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Гатт Лусилла – профессор частного права (Университет Неаполя им. Сестры Орсолы Бенинкасой, Неаполь, Итальянская Республика);

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области, Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Гришковец Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, профессор (Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация);

Гундури Раджив – доктор философии в области криминологии (PhD in Criminology) (Ирландский национальный университет, Мейнит, Республика Ирландия);

Деришев Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Кархалев Денис Николаевич – доктор юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Кодан Сергей Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковleva, Екатеринбург, Российская Федерация);

Кожевина Марина Анатольевна – доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Кононов Павел Иванович – доктор юридических наук, профессор (Волго-Вятский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Киров, Российская Федерация);

Коэн-Альмагор Рафаэль – профессор, доктор философии в области политики (Университет Халла, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Кузьмина Ирина Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент (Сибирский федеральный университет, Красноярск, Российская Федерация);

Луговик Виктор Федорович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Мэйтис Питер Б. – профессор-исследователь (Юридический колледж Университета Иллинойса, Шампейн, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Мюллер Амрей – доктор юридических наук, доцент (Юридическая школа Сазерленда UCD, Дублин, Республика Ирландия);

Озунгур Фахри – доктор философии в области права, семьи, бизнеса (Университет Мерсин, Мерсин, Турецкая Республика);

Паризи Франческо – профессор права (Университет Миннесоты, Миннеаполис, Миннесота, Соединенные Штаты Америки), профессор экономики (Болонский университет, Болонья, Итальянская Республика);

Пфандлер Джеймс Э. – профессор права (Юридическая школа Северо-Западного Притцкера, Чикаго, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Пътьєвич Михаіл – доктор философии в области права (Варминьско-Мазурский университет, Ольштын, Республика Польша);

Руда-Гонсалес Альберт – доцент в области частного права (Университет Жироны, Жирона, Королевство Испания);

Торнхилл Кристофер – профессор права (Бирмингемский университет, Бирмингем, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Хамедов Иса Ахлиманович – доктор юридических наук, профессор (Университет мировой экономики и дипломатии МИД Республики Узбекистан, Ташкент, Республика Узбекистан);

ХоссайнMd Саззад – доктор философии в области защиты прав человека (Университет Сонаргаон, Дакка, Народная Республика Бангладеш);

Цуканов Николай Николаевич – доктор юридических наук, профессор (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, Российская Федерация);

Чен Джеймс Мин – профессор права (Юридический колледж Университета штата Мичиган, Ист-Лансинг, Мичиган, Соединенные Штаты Америки);

Черников Валерий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация);

Шарапов Роман Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация).

SIBERIAN LAW REVIEW

Scientific journal

Volume 22, no. 4

2025

Published since 2004
Published four times a year

Previous titles of the journal:

“Vestnik of the Omsk Law Institute” ISSN 2222-856X (2004 – first half of 2012);
“Vestnik of the Omsk Law Academy” ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online)
(second half of 2012 – first half of 2019)

EDITORIAL BOARD

The Chairman of the Editorial Board –

Editor-in-Chief

Yury P. Solovey – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Deputy Editor-in-chief

Roman V. Kirsanov – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Executive Secretary

Alena V. Ageeva – Candidate of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Vasilii V. Baburin – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Oleg I. Beketov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

James Ming Chen – Professor of Law, Michigan State University College of Law, East Lansing, Michigan, United States of America;

Valerii V. Chernikov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation;

Raphael Cohen-Almagor – D. Phil. in political theory, University of Hull, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Yury V. Derishev – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Lucilla Gatt – Professor of Private Law, Suor Orsola Benincasa University of Naples, Naples, Italian Republic;

Yury V. Gerasimenko – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Omsk Region, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Aleksei A. Grishkovets – Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation;

Rajeev Gundur – PhD in Criminology, National University of Ireland in Maynooth, Maynooth, Republic of Ireland;

Md Sazzad Hossain – PhD in Law, Sonargaon University, Dhaka, People's Republic of Bangladesh;

Denis N. Karkhalev – Doctor of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Isa A. Khamedov – Doctor of Legal Sciences, Professor, University of World Economy and Diplomacy of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Republic of Uzbekistan;

Sergei V. Kodan – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;

Pavel I. Kononov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Volga-Vyatka Institute (branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Kirov, Russian Federation;

Marina A. Kozhevina – Doctor of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Irina D. Kuzmina – Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation;

Viktor F. Lugovik – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Peter B. Maggs – Research Professor, University of Illinois College of Law, Champaign, Illinois, United States of America;

Amrei Muller – PhD in Law, UCD Sutherland School of Law, Dublin, Republic of Ireland;

Fahri Ozsungur – PhD in Law, Family and Consumer Sciences, PhD in Business, Mersin University, Mersin, Republic of Turkey;

Francesco Parisi – Professor of Law, University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, United States of America; Professor of Economics, University of Bologna, Bologna, Italian Republic;

James E. Pfander – Professor of Law, Northwestern Pritzker School of Law, Chicago, Illinois, United States of America;

Michał Pietkiewicz – PhD in Law, University of Warmia and Mazury, Olsztyn, Republic of Poland;

Albert Ruda-Gonzalez – PhD in Law, University of Girona, Girona, The Kingdom of Spain;

Roman D. Sharapov – Doctor of Legal Sciences, Professor, University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation;

Christopher Thornhill – Professor of Law, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Nikolai N. Tsukanov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnoyarsk, Russian Federation.

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ	
<i>О. И. Бекетов, О. А. Кожевников</i>	
Дискреционность в нормотворчестве и административном правоприменении	526
<i>Д. И. Зайцев</i>	
Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме	542
<i>М. Н. Кобзарь-Фролова</i>	
Усмотрение против современных технологий и «изворотливости» предпринимателей (на примере налоговых правоотношений)	555
<i>О. А. Кожевников</i>	
Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам дискреции правотворческих и правоприменительных органов	572
<i>О. Н. Шерстобоев</i>	
Теория административного усмотрения: сравнительно-правовые аспекты.	584
 СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД АДМИНИСТРАТИВНЫМ УСМОТРЕНИЕМ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА	
<i>В. А. Зюзин</i>	
Административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением	600
<i>П. И. Кононов</i>	
Судебный контроль над административным усмотрением при принятии решений, совершении действий (бездействия) органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, их должностными лицами	613
<i>А. Д. Майле</i>	
Особенности германской модели судебного контроля за законностью применения дискреционных полномочий органами публичной власти	627
<i>С. А. Порываев</i>	
Пределы полномочий суда в рамках судопроизводства по делам об оспаривании административно-правовых актов	643
<i>А. И. Стахов</i>	
Усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия в Российской Федерации	656
<i>С. В. Щепалов</i>	
Основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях	666
Информация для авторов	683

CONTENTS

GENERAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE DISCRETION

<i>O. I. Beketov, O. A. Kozhevnikov</i>	
Discretionary Lawmaking and Administrative Law Enforcement	526
<i>D. I. Zaitsev</i>	
Discretionary Nihilism: Introduction to the Problem	542
<i>M. N. Kobzar-Frolova</i>	
Discretion Versus Modern Technologies and the Resourcefulness of Entrepreneurs (Using Tax Legal Relations as an Example)	555
<i>O. A. Kozhevnikov</i>	
The Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Discretion of Law-Making and Law Enforcement Agencies	572
<i>O. N. Sherstoboev</i>	
Theory of Administrative Discretion: Comparative Legal Aspects	584

JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE DISCRETION: THEORY, LEGISLATION, AND LAW-ENFORCEMENT PRACTICE

<i>V. A. Zyuzin</i>	
Administrative Procedural Principles of Judicial Control over Administrative Discretion	600
<i>P. I. Kononov</i>	
Judicial Control over Administrative Discretion in Decision-Making, Actions (Inaction) by Executive Authorities, Other Bodies with Administrative and Public Powers, and Their Officials	613
<i>A. D. Maile</i>	
Features of the German Model of Judicial Review of the Legality of the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities	627
<i>S. A. Poryvaev</i>	
The Limits of the Court's Powers in the Framework of Judicial Proceedings in Cases of Contesting Administrative Acts	643
<i>A. I. Stakhov</i>	
The Discretion of the Public Administration as an Object of Administrative Justice in the Russian Federation	656
<i>S. V. Schepalov</i>	
Grounds for Judicial Intervention in Administrative Discretion in Considering Cases of Administrative Offenses	666
Information for Authors	685

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ General Issues of Administrative Discretion

УДК 342.92
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-526-541
EDN: NRG0XA



Оригинальная научная статья

Дискреционность в нормотворчестве и административном правоприменении

О. И. Бекетов

Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация;
Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация
✉ ol_beketov@mail.ru

О. А. Кожевников

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

Аннотация. В статье дискреционность рассматривается как управленческий и процессуальный принцип, выступающий одним из ключевых элементов системы правоотношений, свойственной правовому государству. Дискреционность не сводится (как это принято считать) только лишь к мыслительной операции субъекта управления или правоприменителя, заключающейся в выборе одного из предлагаемых юридическими нормами варианта решения, а выступает фундаментальным принципом, пронизывающим всю систему публичного управления и правоприменения в правовом государстве, непременной составляющей профессиональной административной, административно-юрисдикционной и судебной деятельности. В условиях неполноты и повышенной динамики правового регулирования, что особенно ясно видно в экстраординарных ситуациях (пандемия, пожарная опасность, угрожающая населению целых регионов, широкомасштабные акты терроризма, отражение военной опасности, климатические катаклизмы и т. п.), управление путем издания абсолютно четких нормативных предписаний невозможно. Дискреционность в подобных обстоятельствах выступает необходимой составной частью механизма обеспечения гибкости и эффективности государственного управления. Можно выделить различные формы проявления этого принципа: от использования дискреционных полномочий при выборе между равнозначными альтернативами до обязанности мотивировать судебные и административные решения и толковать нормы, содержащие оценочные понятия. Особенно велика роль дискреционности в назначении административных наказаний, дисциплинарных взысканий и в чрезвычайном нормотворчестве. Важно уяснить, что дискреционность не связана с произволом, она основана на обязанности должностных лиц принимать обоснованное, разумное и справедливое решение в строгих рамках закона и конституционных принципов. Авторы призывают к признанию дискреционности отраслевым административно-процессуальным и межотраслевым принципом, что может способствовать дальнейшему упорядочению правоприменительной практики и усилению гарантий защиты прав граждан от злоупотреблений властью.

Ключевые слова: дискреционность; административное усмотрение; судебное усмотрение; дискреционные полномочия; нормотворчество; административное правоприменение

© Бекетов О. И., Кожевников О. А., 2025

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Бекетов О. И., Кожевников О. А. Дискреционность в нормотворчестве и административном правоприменении // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 526–541. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-526-541>. EDN: <https://elibrary.ru/nrgoxa>

Original scientific article

Discretionary Lawmaking and Administrative Law Enforcement

O. I. Beketov 

*Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;
Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

 ol_beketov@mail.ru

O. A. Kozhevnikov 

*Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;
Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation*

 jktu1976@yandex.ru

Abstract. The article examines discretion as both a managerial and procedural principle that constitutes one of the key elements of the system of legal relations inherent in a state governed by the rule of law. Discretion is not limited, as is often assumed, to a mental operation performed by a public administrator or law-enforcement official when choosing one of the options permitted by legal norms. Rather, it is a fundamental principle that permeates the entire system of public administration and law enforcement in a rule-of-law state and forms an indispensable component of professional administrative, administrative-jurisdictional, and judicial activity. In conditions of regulatory incompleteness and heightened dynamism—particularly evident in extraordinary situations (pandemics, wildfire hazards threatening entire regions, large-scale terrorist acts, responses to military threats, climate-related disasters, etc.)—governance through absolutely precise normative prescriptions becomes impossible. Under such circumstances, discretion is an essential part of the mechanism that ensures flexibility and effectiveness of public administration. Various forms of this principle may be identified: from the use of discretionary powers when choosing between equivalent alternatives to the duty to give reasons for judicial and administrative decisions and to interpret norms containing evaluative concepts. The role of discretion is particularly significant in imposing administrative penalties and disciplinary sanctions and in emergency rule-making. It is important to recognize that discretion is not equivalent to arbitrariness; it is based on the duty of officials to adopt well-reasoned, rational, and fair decisions strictly within the framework of the law and constitutional principles. The Authors advocate recognising discretion as both an administrative-procedural and inter-branch principle, which may contribute to further systematisation of law-enforcement practice and to strengthening guarantees for the protection of citizens' rights against abuses of power.

Keywords: discretion; administrative discretion; judicial discretion; discretionary powers; rule-making; law enforcement

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Beketov O. I., Kozhevnikov O. A. Discretionary Lawmaking and Administrative Law Enforcement. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):526-541. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-526-541>. EDN: [\(In Russ.\)](https://elibrary.ru/nrgoxa)

ВВЕДЕНИЕ

Парадигма правового государства максимально способствует осознанию того,

что осуществление публичной власти должно происходить в соответствии со строгими принципами и нормами, выражающими

волю такого государства. С другой стороны, действительность постоянно убеждает нас в том, что нет ни одного вида публичной деятельности, осуществляемого каким-либо органом или должностным лицом, который претендовал бы на абсолютную (исчерпывающую) полноту материального и процессуального правового регулирования. Данный феномен позволяет обозначить возможность научно-практической дискуссии о наличии и роли дискреционности в системе публичного управления как составляющей единице любой профессионально осуществляемой управлеченской, нормотворческой или правоприменительной деятельности.

Отношение к феномену дискреции в научной литературе и правоприменительной практике неоднозначно, причем данная дилемма будоражит умы многих исследователей уже достаточно давно.

Известный административист доктор права, профессор А. И. Елистратов еще в начале XX в. отмечал, что абсолютное регулирование законом административной (публичной) деятельности нецелесообразно и невозможно, поэтому «истолкователь общественного интереса (должностное лицо. – О. Б., О. К.) пользуется и должен пользоваться известным простором как в определении конкретных задач публичной деятельности, так и в выборе наиболее целесообразных средств для достижения поставленных целей»¹. Однако даже такой известный ученый-исследователь в другой своей публикации отмечает, что усмотрение губительно как для общества, так и для государства: «...подрывает в населении чувство права и справедливости, так как со справедливостью несовместим даже и самый благожелательный произвол... порождает в обычвателе недоверие к власти, вражду, а ведь

власть сильна нравственной поддержкой со стороны населения»².

ФЕНОМЕН ДИСКРЕЦИИ В ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ

В зарубежном праве содержание и сущность административной дискреции является предметом обсуждения уже несколько веков. Так, по мнению А. Ф. Евтихиева, первое серьезное обоснование административной дискреции можно встретить в трудах, относящихся к XVIII – началу XIX в., таковой во Франции и Германии считалась деятельность государства, основывающаяся не на законе, а на благоразумном усмотрении (*Pro prudenti imperanti ut arbitrio* – «По благоразумному усмотрению правящего») [1, с. 78].

Профессор Берлинского университета, известный государствовед и политический деятель Генрих Рудольф Герман Фридрих фон Гнейст, давая характеристику административным действиям, отмечал, что их «нельзя определить по точным признакам, но надо обсуждать *in concreto* по поводу и мере» властного воздействия. Такая дискреция основывается на «относительных предположениях и мероопределениях, которые должны быть определены не столько логическим истолкованием, сколько из эмпирического сравнения аналогичных случаев исполнительными органами, принимая во внимание конкретные отношения места, времени, личности исполнителей» [2, с. 126]. Г. Р. Г. Ф. фон Гнейст обусловливал наличие усмотрения существованием профессиональных чиновников, противостоявших прежним властным институтам и вынужденных преодолевать прежние феодальные порядки и обычаи [2, с. 107, 110, 114, 125–129].

В странах ангlosаксонской системы права соотношение разумности

¹ Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. «Теория субъективных публичных прав» А. А. Рождественского [Рецензия]. М. : [Печ. А. Снегиревой], 1913. С. 14.

² Елистратов А. И. Административное право : лекции А. И. Елистратова / Моск. о-во нар. ун-тов. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1911. С. 8.

и административной дискреции довольно часто ассоциируется с тестом (принципом) Веднесбери, который примерно заключается в том, что «если абсурдность требования очевидна и ни один человек, находящийся в здравом уме, никогда не поступил бы так, как оно предписывает, то оно не подлежит исполнению по причине неразумности» [3, с. 153].

Законодательству стран, принадлежащих континентальной системе права, также известны примеры административной дискреции. Так, согласно иммиграционным правилам Европейского сообщества, национальным властям предоставлена достаточно широкая дискреция отказывать в визе ее соискателям, если имеются разумные сомнения в их намерении покинуть территорию государства – члена Европейского союза до истечения срока действия визы. Указанная дискреция применяется компетентными органами, проводящими проверку соискателя, учитываяющими общую ситуацию в стране его проживания и его индивидуальные характеристики, включая семейное, социальное и экономическое положение, прошлое поведение [3, с. 159–160].

НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА О ДИСКРЕЦИИ

Исследователи в области конституционного права выделяют несколько проявлений дискреции:

- 1) дискреция, обусловленная «проблемой» в праве;
- 2) дискреция при отсутствии отдельного нормативного элемента в механизме правового регулирования;
- 3) дискреция в связи с противоречием закона и подзаконного акта;
- 4) дискреция, обусловленная спором о компетенции, противостоянием разных сил, противоречием принципа единства власти и принципа разделения властей;
- 5) дискреция в связи с расширительным толкованием полномочий.

Первый вариант дискреции – довольно частое явление в правоприменительной практике, например, юрисдикционная дискреция суды или административного органа (должностного лица), которая ограничена общими нормами законодательства и разъяснениями вышестоящих судебных инстанций, но допускает усмотрение исходя из конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Второй вариант дискреции возникает тогда, когда в механизме правового регулирования в силу какой-либо ситуации не хватает той или иной нормы закона, а порой и подзаконного акта, что подталкивает субъектов права к дискреционному волеизъявлению. Еще нередки случаи, когда подзаконный акт противоречит закону, что создает возможности усмотрения для органов публичной власти (должностных лиц) и для реализации дискреции третьей разновидности (включая ведомственную, или административную, дискрецию).

Дискреция четвертой разновидности возникает в ситуациях, когда один из субъектов публичного управления заходит в сферу полномочий другого субъекта, особенно если разграничение их предметов ведения произведено неточно. Так, например, российской юридической практике известен случай, когда Президент Российской Федерации, исходя из умолчания норм Конституции РФ, трижды представлял кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ. В ответ на запрос Государственной Думы Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) впоследствии легитимировал такое полномочие.

Дискреция пятой разновидности объясняется наличием в системе публичного управления общего принципа «разрешено то, что закреплено в законе». Но, как это бывает, даже названное ограничение преодолевается путем довольно широкого формулирования компетенции должностного лица (органа власти). Возникающее

умолчание закона о конкретных границах полномочий обеспечивает простор для широкого толкования, а значит, и широкого усмотрения при принятии решений [4].

Объем и законность дискреционности в деятельности органов власти неоднократно были предметом рассмотрения КС РФ. В качестве примера можно привести известное Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П³, в котором федеральный орган конституционного правосудия дал оценку целому ряду актов Президента РФ и Правительства РФ на предмет их соответствия положениям Конституции РФ. В частности, КС РФ отметил, что «из Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение государственной целостности и конституционного порядка в экстраординарных ситуациях может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения»⁴. В то же время ст.ст. 71 (п. «м»), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87

(ч. 1), 90 (ч. 3) Конституции Российской Федерации обязывают Президента РФ «принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, безопасности и целостности государства. Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере ведения Федерации, как оборона и безопасность»⁵. Поручение в тексте Указа Президента РФ использовать «все имеющиеся у государства средства»⁶ не может быть истолковано в качестве предоставления Правительству полномочий действовать вне рамок, установленных для него Конституцией Российской Федерации и действующими законами. Впоследствии различные аспекты дискреции в рамках экстраординарных ситуаций были рассмотрены КС РФ и отражены в его Постановлениях от 25 декабря 2020 г. № 49-П⁷, от 18 июля 2024 г. № 38-П⁸,

³ См.: *По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружении незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ *О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта : Указ Президента Рос. Федерации от 9 дек. 1994 г. № 2166. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил силу.)*

⁷ См.: *По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 дек. 2020 г. № 49-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

⁸ См.: *По делу о проверке конституционности части 4 статьи 7, абзаца первого части 1 и части 7 статьи 18 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Республики Бурятия : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2024 г. № 38-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

от 2 октября 2022 г. № 36-П⁹, № 37-П¹⁰, № 38-П¹¹, № 39-П¹².

ДИСКРЕЦИЯ, ДИСКРЕЦИОННОСТЬ, УСМОТРЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Отечественное административное право воспринимает дискреционность как осуществление усмотрения, предоставленного законом публичной администрации (или суду), при выборе (это слово выступает ключевым в данном определении понятия) вариантов осуществления административных действий или принятия решений в рамках параметров, установленных им же (так называемый диапазон усмотрения) и, собственно, составляющих административные дискреционные полномочия.

Такая несколько упрощенная, на наш взгляд, характеристика усмотрения берется за основу при формулировании базовых категорий в самых последних правовых исследованиях. Так, Н. М. Аубакирова-Тер-Григорян в своей кандидатской диссертации в первом положении, выносимом на защиту, указывает, что «судейское усмотрение в применении уголовно-правовых норм – это мыслительная, волевая деятельность судьи по выбору одного из решений, основанная на его правосознании»¹³.

Авторы настоящей статьи полагают, что упомянутое понимание в настоящее время представляется упрощенным, отражающим лишь одну из форм проявления судейского усмотрения. Мы поддерживаем мнение профессора Ю. Н. Стариолова, что следует с осторожностью принимать во внимание сложившийся подход, в соответствии с которым за усмотрением закрепляется лишь роль мыслительной операции правопримениеля, заключающейся в избрании им одного из предлагаемых юридическими нормами решения или рекомендации. При этом сформировалось понимание, что усмотрение есть выражение «своего мнения», порой без оглядки на устоявшиеся правовые нормы, правопорядки. Такая характеристика усмотрения не соответствует современному правопониманию, идеологии верховенства права, принципам правового государства. «Административное усмотрение – не “свое мнение”, а правовое решение!» [5]. Хорошим примером практического обоснования позиции известного ученого служат нормы § 40 Закона ФРГ об административных процедурах: «Если административный орган правомочен действовать по своему усмотрению, то это право он обязан осуществлять в соответствии с целью предоставленных

⁹ См.: *По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 окт. 2022 г. № 36-П.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: *По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 окт. 2022 г. № 37-П.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: *По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 окт. 2022 г. № 38-П.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: *По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 окт. 2022 г. № 39-П.* Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Аубакирова-Тер-Григорян Н. М. Судейское усмотрение в применении уголовно-правовых норм о смягчающих и отягчающих наказание обстоятельствах, содержащих оценочные понятия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. С. 9.

полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению». С этим предписанием коррелирует и § 39(1) этого же акта: «Обоснование решения, принятого по собственному усмотрению, должно также содержать исходные положения, мотивирующие осуществление административным органом права собственного усмотрения»¹⁴.

В то же время профессор Ю. П. Соловей под административным усмотрением понимает «выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения» [6, с. 5]. Данный крайне широкий подход нам представляется чрезмерным, потому что он, очевидно, охватывает и случаи принятия публичной администрацией нормативных и ненормативных административных актов, то есть распространяется на правоустановительную деятельность, что представляется весьма сомнительным.

ДИСКРЕЦИЯ В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ

Полагаем, что проблема дискреционности в нормотворчестве наиболее продуктивно исследуется на примере правового регулирования в различных государствах в условиях внезапно разразившихся глобальных кризисов, таких как пандемии, пожарная опасность, угрожающая населению и экономике целых регионов, широкомасштабные акты терроризма, подготовка к отражению и непосредственное отражение военной опасности,

климатические катаклизмы. Правовое регулирование в этих условиях неизбежно ведет именно к резкому расширению административной дискреции. Публичная администрация (особенно на региональном уровне) получает дополнительные полномочия для принятия решений в условиях неопределенности, хотя это создает риски нарушения прав граждан и злоупотребления властью. Считается, что особый интерес представляет опыт Великобритании, где в период пандемии COVID-19 правительство и нижестоящие органы власти активно использовали механизмы экстренного правоустановления и правоприменения, в которых ведущая роль в борьбе с пандемией отводилась именно дискреции.

Опыт России для отечественных правоведов, безусловно, еще более интересен. Почему он практически не анализируется в научных работах, посвященных административному усмотрению, вызывает большое удивление.

В Великобритании правовой основой применяемых мер служил Закон о коронавирусе¹⁵, который разрешал правительству вводить ограничения на передвижение граждан, закрывать предприятия, регулировать работу учреждений здравоохранения, предоставлял местным властям полномочия по эвакуации граждан и изоляции инфицированных, а министру здравоохранения – по регулярному обновлению правил карантина, масочного режима и социальной дистанции. В этой стране, как и во многих других, в том числе в Российской Федерации, были установлены запреты на проведение публичных акций, правила самоизоляции, основания выхода граждан из дома и пр.

На примере чрезвычайного нормотворчества особенно ясно видно,

¹⁴ Закон об административных процедурах Федеративной Республики Германия // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 171–172.

¹⁵ См.: *Coronavirus Act 2020* // legislation.gov.uk. 2025. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents> (дата обращения: 16.02.2025).

что дискреционность в этом виде деятельности проявляется не столько в принятии решения об издании того или иного нормативного акта или выборе его формы и содержания (это почти полностью обусловливается внешними объективными обстоятельствами), сколько в насыщенности этих актов дискреционными полномочиями субъектов правоприменения по введению на определенных территориях или объектах специальных правил поведения или деятельности физических или юридических лиц. Углубляя эту мысль, выскажем мнение, что базовым понятием дискреционности как особенности административной или процессуальной деятельности выступает не мыслительная операция, связанная с выбором одного решения или какой-либо совокупности решений из множества предлагаемых юридическими нормами, а дискреционное полномочие, его наличие, содержание и порядок реализации.

Основная проблема дискреционности

Главную же проблему дискреционности составляет не столько выбор правового решения, сколько ограниченные возможности правильного выбора. Не случайно Пьер Тифин, иллюстрируя суть дискреционности, рассматривает две ситуации, при которых публичная администрация, столкнувшись с вопросом выбора, ограничена в нем.

В первом случае речь идет о дискреционной власти (то есть дискреционных полномочиях), которая характеризуется возможностью выбора по меньшей мере между двумя решениями, соответствующими требованиям законности. Пример: законом администрация наделена возможностью выбора между дисциплинарным преследованием или отказом от дисциплинарного преследования сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок. В случае принятия решения о дис-

циплинарном преследовании совершение проступка влечет за собой применение менее или более суровых санкций, предусмотренных законом в весьма широком диапазоне. Критерии их выбора могут быть закреплены в нормативных актах далеко не полно и противоречиво, что существенно затрудняет принятие оптимального решения.

Во втором случае реализация полномочий администрации строго определена, и она не наделена свободой действий при принятии решений. Пример: увольнение с государственной службы лица, совершившего коррупционное правонарушение. В этом случае следует говорить о детерминированной компетенции (или строго определенных полномочиях) администрации.

От характера реализуемых полномочий зависят формы и методы судебного контроля за публичной администрацией – ординарный, ограниченный, максимальный и другие, рассматриваемые указанным автором [7, с. 116–118].

Соотношение административной дискреции и стадий процесса правоприменения

Интересен подход кандидата юридических наук, доцента Е. А. Чабана о соотношении административной дискреции и стадий процесса правоприменения. В частности, он отмечает, что усмотрение характеризуется следующими стадиями:

- а) стадия формирования у лица интереса, потребности, для удовлетворения которых субъект будет в будущем совершать правомерные действия (действия или бездействия) (стадия интроспекции);
- б) стадия оценки действительности, реально существующих факторов, в которых находится субъект правового усмотрения (стадия оценки реальной действительности);

в) стадия выбора возможного и дозволенного правом варианта будущего поведения на основании правосознания, правовой культуры и жизненного опыта субъекта правового усмотрения (стадия юридической оценки возможного поведения);

г) стадия действия субъекта по реализации субъективного права в установленных формах (соблюдения, исполнения, использования и применения), направленного на изменение действительности (стадия осуществления правового усмотрения в реализации субъективного права).

Таким образом, стадии административного усмотрения не совпадают со стадиями административного правоприменения, поскольку административное усмотрение берет начало раньше, чем процесс правоприменения, и предшествует ему [8].

ДИСКРЕЦИОННОСТЬ КАК ПРИНЦИП И ФОРМЫ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ

Не оспаривая многовекторность подходов к категории «дискреция», полагаем возможным обратить внимание и на еще одну точку зрения, которую также считаем наиболее плодотворной, глубоко раскрывающей суть дискреционности и предполагающей рассмотрение дискреции именно как принципа (а не только как характерного свойства, особенности либо института) административного права и административно-публичной деятельности. На наш взгляд, дискреционность – это один из основополагающих принципов, действующих в различных областях публичного права, при этом его наибольшее значение проявляется в правоприменении, прежде всего в процессе наложения административных санкций (административных и дисциплинарных наказаний), а шире – при применении разнообразных мер административного принуждения. В очень большой степени это

административно-процессуальный право-применительный принцип.

Вопрос о формах проявления принципа дискреционности (усмотрения), конечно же, нуждается еще в специальных исследованиях, однако уже сегодня с большей долей уверенности можно выделить несколько групп форм его проявления.

1. Использование дискреционных полномочий, принадлежащих конкретному органу публичной администрации или ее должностному лицу либо судье, при выборе между двумя или более одинаково справедливыми альтернативами, основанном на правовых или неправовых критериях (например, критериях целесообразности, материального положения, состояния здоровья лица и пр.), относящихся к субъективному суждению должностных лиц. Их реализация способствует достижению публичных целей административно-процессуальной либо иной деятельности.

Для того, чтобы лучше прояснить сферу действия принципа усмотрения, необходимо рассмотреть два вида полномочий, присущих публичной администрации, а именно:

а) строго регулируемые полномочия – это те полномочия, которые, будучи определены в нормативных правовых актах, устанавливают, как именно должен действовать орган власти без возможности поступать по своему усмотрению, субъективно оценивая реализуемую процедуру. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁶, письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Здесь мы видим пример строго регламентированного, «связанного законом» полномочия;

¹⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

б) дискреционные полномочия, с другой стороны, предоставляют публичной администрации определенную свободу действий, предлагая ей различные варианты, в равной степени справедливые, чтобы вынести административное решение. Конечно же, эти дискреционные полномочия не являются неправовыми. Напротив, они возникают только на основании закона и реализуются в предусмотренных им пределах. Дискреционные полномочия предоставляют должностному лицу свободу выбора между двумя или более одинаково справедливыми альтернативами в соответствии с публичными интересами, с учетом своевременности и уместности тех или иных основанных на законе действий или решений. Так, согласно ст. 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁷ (далее – Закон об административном надзоре) в отношении поднадзорного лица предусмотрено установление административных ограничений, которые, как правило, определяются избирательно с учетом характера ранее совершенных преступлений, сведений об образе жизни, поведении поднадзорного, а также о соблюдении им административных ограничений и могут в течение срока надзора частично отменяться либо дополняться новыми. Полагаем, что это достаточно яркий пример дискреционных полномочий суда, в реализации которых принимают участие исправительные учреждения и органы внутренних дел. Применение данных полномочий должно максимально способствовать достижению публичной цели (и, соответственно, решению задач) административного надзора: предупреждению совершения поднадзор-

ными лицами преступлений и других правонарушений, оказанию на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов (ст. 2 Закона об административном надзоре). Таким образом, тесная связь дискреционных полномочий с публичными целями того или иного института представляется очевидной.

2. Использование субъектами публичной власти дискреции одновременно возлагает на них обязанность мотивировать собственные дискреционные акты, основываясь в числе прочего и на принципе их разумности. Показательным примером являются модельные правила административных процедур ReNEUAL, обращенные ко всем странам – участникам Европейского сообщества¹⁸. Данный документ, относясь к числу общеизвестных препятствий для слишком широкой дискреции субъектов администрации, обязывает мотивировать принимаемые управленческие решения, поскольку именно в этом случае обеспечиваются важнейшие гарантии прав и свобод невластных участников отношений.

3. Отдельно следует выделить проявление дискреционных полномочий, используемых при назначении административных наказаний, так как в них в наибольшей степени проявляется дискреционный аспект административно-юрисдикционной – и тем более судебной – деятельности, ведь именно в ведении суда находится тот спектр административных правонарушений, который предусматривает самые широкие дискреционные полномочия как в части выбора видов административных наказаний, так и в определении их верхней и нижней планок, то есть пределов, в каждом конкретном

¹⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ *ReNEUAL Model Rules on Administrative Procedure. Book III – Single Case Decision-Making / Drafting Team: P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeyer, M. Wierzbowski ; ed. by H. C. H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller. // ReNEUAL. 2014. URL: http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (дата обращения: 25.02.2025).*

случае. Прежде всего, речь идет о так называемых кумулятивных санкциях – разновидности санкций, в которых содержится указание на несколько вариантов возложения ответственности путем сочетания основного наказания с дополнительными, а также с иными мерами государственного принуждения, назначаемыми судом в установленном порядке обязательно либо факультативно и влекущими наиболее серьезные правовые последствия. Вероятно, поэтому эти составы и отнесены к прерогативе суда. Судебное усмотрение как принцип, безусловно, имеет значительно больший диапазон, чем административное усмотрение.

4. Толкование норм, содержащих элементы дискреции (усмотрения). Дискреционность достаточно часто проявляется в тех случаях, когда реализация полномочий должностных лиц ограничена оценочными понятиями. Так, относительно новая ст. 4.1 Закона об административном надзоре говорит о том, что несоблюдение поднадзорным лицом установленных судом административных ограничений или невыполнение обязанностей, установленных данным законом, на территории, на которой введено военное положение, в условиях, сопряженных с риском для жизни и здоровья поднадзорного лица, не является нарушением. Толкование судьей или должностным лицом полиции обстоятельств, которые могут или, наоборот, не могут относиться к указанным условиям, будет выступать конкретным проявлением принципа дискреционности административного правоиспользования.

Данную и, пожалуй, основную, хотя и наиболее сложную, форму проявления дискреционности, на наш взгляд, лучше всех в российской административно-

правовой литературе раскрыл С. В. Щепалов¹⁹, проиллюстрировав ее множеством разнообразных примеров: отказ судьи, принявшего во внимание преклонный возраст гражданина, от применения в отношении него административного ареста; наоборот, учет юного возраста привлекаемого к административной ответственности при принятии решения о прекращении производства по делу в связи с малозначительностью; определение конкретного размера наказания в неоднозначной ситуации; признание тех или иных фактов доказанными при противоречивости либо недостаточности доказательственной базы; проведение отличия правонарушения малозначительного от заслуживающего минимального наказания; решение о квалификации деяния (можно ли квалифицировать по ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ плевок пьяного гражданина мимо урны или отправление им естественных потребностей в общественном месте, хотя и в сумерках; прислушается ли судья к доводам защиты о том, что водитель, привлеченный к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, «не оказывал неповиновение инспектору ДПС и хотел предъявить документы на автомобиль, но перед этим решил допить пиво»). Готового решения этих и неисчерпаемого круга других вопросов в отечественном законодательстве нет. Однако «именно неписаные нормы-меры, которые год за годом накапливаются в жизненном опыте, мироощущении и уровне культуры должностного лица и судьи, создают у правопримениеля тонкое и взвешенное чувство меры. Только оно ориентирует правоприменительное усмотрение, создавая тот самый баланс публичных и частных интересов, о котором все чаще упоминается как в литературе, так и в судебной практике»²⁰.

¹⁹ 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>

²⁰ Там же. С. 266.

Высоко оценивая отмеченную работу С. В. Щепалова, в то же время отметим, что ей свойственны определенные противоречия и некоторая недосказанность. Так, вслед за Ю. П. Соловьевым и П. П. Серковым автор утверждает, что усмотрение представляет собой выбор. «Но характер этого выбора чаще всего сложный. Собственно, выбором усмотрение завершается, а начало усмотрения носит творческий, инициативный характер, и эта сторона усмотрения требует отдельного изучения. Так, законодатель далеко не всегда в состоянии предложить правопримениителю готовый перечень вариантов решений, похожий на фортепианную клавиатуру»²¹.

В работе содержится немало других суждений, которые, по сути, отрицают тезис о том, что усмотрение – это выбор: «Юрисдикту тогда сначала приходится не выбирать, а изобретать один или несколько возможных способов разрешения дела... Действительно, выбор является ядром усмотрения правопримениителя, и трактовка Ю. П. Соловья, безусловно, правильна. Тем не менее по приведенным причинам хотелось бы облечь это ядро, говоря образно, в творческую и инициативную оболочку. Именно она дает возможность этому выбору успешно реализовываться в будничных условиях неопределенности, а вместе с выбором образует *принятие дискреционного решения*»²² (курсив автора. – О. Б., О. К.).

Представляется, что автор, для вида соглашаясь с авторитетными учеными в том, что суть административного и судебного усмотрения сводится к выбору, фактически завуалировал собственное истинное видение проблемы, говоря, что выбор – это не все усмотрение, а лишь его ядро, которое должно быть облечено в некую «творческую и инициативную» оболочку, которая единственно и дает возможность

реализоваться «окончательному» выбору либо его изобретенному правопримениителем варианту выбора, который к тому же может быть впоследствии доработан или пересмотрен.

Хотелось бы пожелать автору весьма интересной статьи все же более прямо, четко и определенно высказывать свои идеи, порой разнящиеся с высказанным мнением научных авторитетов.

Законодательство и суды высших инстанций в Российской Федерации прямо не называют дискреционность принципом, но регулярно – и в последнее время все чаще и чаще – употребляют достаточно большое количество терминов, выступающих критериями правильности правоприменения и нуждающихся в дискреционном толковании: «строго индивидуальный подход», «справедливость», «разумный срок», «соподчиненность» и т. п., – отражающих стремление законодателя поручить разрешение тех или иных вопросов судьям в рамках дискреции с учетом тех или иных обстоятельств дела. Например, п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2024 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в практике судов общей юрисдикции при рассмотрении административных дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел, в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа (главы 31.2 и 31.3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации)»²³ содержит положение о том, что при рассмотрении указанных категорий административных дел вопрос благополучия несовершеннолетнего должен служить определяющим фактором. В данном случае «благополучие» выступает таким термином-критерием,

²¹ Щепалов С. В. Указ. соч. С. 267.

²² Там же. С. 267–268.

²³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

определяющим корректность правоприменения и требующим дискреционного толкования.

Введение дискреционности в российское административно-процессуальное (и иное процессуальное) законодательство именно как принципа может многое расставить по своим местам. В настоящее время господствует устаревшее представление, будто бы закон подробно и максимально полно регламентирует общественные отношения с участием представителей государства. Вместе с тем сложившаяся практика показывает, насколько подобные отношения разнообразны и изменчивы, и зачастую предусмотреть возможности их регулирования в полной мере не представляется возможным. Следует признать, что административный процесс, административное судопроизводство, уголовный процесс, гражданский процесс уже давно имеют все признаки дискреционной деятельности, которая лишь вводится законом в определенное русло, за пределы которого нельзя выходить, но сама сердцевина этой деятельности является дискреционной. Более того, абсолютное регулирование всех аспектов и форм публичных отношений непременно привело бы к частому злоупотреблению властью, коррупции, да и в целом к бюрократизации чиновничего аппарата. В таких случаях именно механизм усмотрения охватывает самые разнообразные точки управленческого взаимодействия, при этом данная возможность закреплена законодателем в правомочиях государственных органов и должностных лиц. Восприятие дискреции как принципа, как стержневого положения построения современной системы функционирования публичного управления и публичной администрации нельзя чем-то заменить или отменить. Любой властный управленческий процесс невозможно представить как некую «чистую» правоприменительную деятельность, скорее, эта деятельность представляет со-

бой разумное сочетание дискреционных и правоприменительных начал, которые в равной степени в ней присутствуют, – и дискреции, и абсолютно подчиненного нормам права правоприменения.

Дискреция не просто существует, а масштабно присутствует в административной, административно-юрисдикционной, судебной и иных видах деятельности. В этой связи ее надо принять как должное, при этом изучать и наполнять новым доктринальным и правоприменительным смыслом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С нашей точки зрения, традиционное толкование дискреционности как выбора или мыслительной операции по выбору одного из предусмотренных законом вариантов правового решения является редукцией. Такое определение не отражает всей сложности реальных процессов нормотворческой и правоприменительной деятельности. Принципиальный статус дискреционности состоит в том, что она пронизывает не только финальный акт выбора, но и весь процесс подготовки решения: от оценки конкретных обстоятельств дела (стадия оценки реальной действительности по Е. А. Чабану) до творческого формирования возможных вариантов ответа на правовую коллизию, когда закон «не предлагает готовый перечень решений, похожий на фортепианную клавиатуру» (по С. В. Щепалову). Это делает дискреционность конституирующими элементом профессиональной деятельности, а не ее эпизодическим проявлением. Это означает, что без права и обязанности применять разумное усмотрение в сложных ситуациях работа правоприменителя теряет профессиональный характер и становится механическим, неэффективным исполнением норм, что невозможно в условиях реальной действительности.

Хорошо известно, что абсолютное, исчерпывающее нормативное регулирование

невозможно ни в одной сфере публичной деятельности. Это не недостаток, а объективная реальность, обусловленная сложностью общественных отношений и их постоянной эволюцией. В таких условиях принцип дискреционности становится необходимым инструментом адаптации правовой системы к постоянно меняющимся реалиям. Он позволяет органам публичной администрации и судам гибко реагировать на новые вызовы (пандемии, военные угрозы, климатические катастрофы, неконтролируемая миграция, масштабируемая киберпреступность, распространение идеологии экстремизма и др.), интерпретируя и применяя нормы так, чтобы они оставались эффективными и справедливыми в динамично эволюционирующем мире. Без этого принципа право превращается в мертвую букву, неспособную регулировать живую действительность.

Принцип дискреционности накладывает на должностное лицо публичной администрации или судью позитивную обязанность проанализировать ситуацию, взвесить все обстоятельства, найти наиболее справедливое и целесообразное решение, строго мотивировать его и не выйти при этом за рамки, установленные законом и конституционными принципами. Таким образом, принцип дискреционности является определенной гарантией от формализма и бюрократии, а не прикрытием для произвола.

Дискреционность особенно ярко проявляется в чрезвычайном нормотворчестве. В условиях внезапно разразившегося кризиса (например, пандемии COVID-19 или необходимости пресечения деятельности незаконных вооруженных формирований) законодательные акты не могут предусматривать заранее детально прописанный комплекс необходимых для его преодоления мер. Вместо этого они делегируют исполнительной власти широкие полномочия, насыщая нормативные акты

дискреционными формулировками. Это не отступление от принципа верховенства права, а его адаптация к новым условиям. Принцип дискреционности здесь проявляется как основа для оперативного и адекватного реагирования, при этом его границы все равно определяются целью закона и конституционными рамками, как это было показано в Постановлении КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П. Это доказывает, что принцип дискреционности действует на самом высоком уровне – в самом процессе создания права, что отчетливо видно в чрезвычайном нормотворчестве.

Признание дискреционности принципом позволяет систематизировать разрозненные явления в административном, административно-процессуальном, конституционном, уголовном и уголовно-процессуальном праве. Она является объединяющим началом для таких понятий, как «судейское усмотрение», «административное усмотрение», «разумность», «соподчиненность», «пропорциональность», «справедливость», «индивидуальный подход». Это не просто синонимы или частные случаи реализации дискреционности, а проявления единого принципа в разных отраслях и на разных стадиях и этапах правоприменения. Только признав дискреционность принципом, можно выстроить целостную доктрину, которая обеспечит единообразие и предсказуемость в применении дискреционных полномочий, защищая права граждан от злоупотреблений, а правоприменителя – от упреков в ошибках.

Таким образом, дискреционность – это не опциональная особенность, которой можно пренебречь, а неотъемлемый принцип, без которого современное правовое государство не может функционировать эффективно и справедливо. Он является тем структурным элементом, который позволяет праву оставаться живым, гибким и человеческим инструментом управления, а не жестким и неадекватным набором правил.

Список литературы

1. Евтихиев А. Ф. Усмотрение (das freie Ermessen) администрации // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 77–101.
2. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / пер. [и предисл.] студента С.-Петерб. ун-та Ф. С. Фустова ; под ред. прив. доц. М. И. Свешникова. 2-е испр. и доб. изд. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1896. 371 с.
3. Шерстобоев О. Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 151–161.
4. Капицын В. М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–8.
5. Старилов Ю. Н. Административное усмотрение – не «свое мнение», а правовое решение! // Административное право и процесс. 2024. № 12. С. 3–13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13>
6. Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.
7. Тифин П. Введение в административное право Франции : моногр. М. : Проспект, 2025. 2194 с.
8. Чабан Е. А. Современные проблемы дискреционности в процессе государственного управления // Общество и право. 2017. № 1 (59). С. 121–127.

References

1. Evtikhiev A. F. Discretion (das freie Ermessen) of the Administration. *Journal of the Ministry of Justice*. 1910;5:77-101. (In Russ.)
2. Gneist R. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. 2nd ed. St. Petersburg: Printing House of V. Bezobrazov & Co, 1896. 371 p. (In Russ.)
3. Sherstoboev O. N. Administartive Law and Principle of Reasonableness (Part 1: Foregein Experience). *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2017;4:151-161. (In Russ.)
4. Kapitsyn V. M. State Discretion as a Problem of Constitutional Law. *Constitutional and Municipal Law*. 2006;3:2-8. (In Russ.)
5. Starilov Yu. N. Administrative Discretion: Not “One’s Own Opinion”, but a Legal Solution! *Administrative Law and Procedure*. 2024;12:3-13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13> (In Russ.)
6. Solovey Yu. P. Principles of Exercising of Discretionary Authorities by a Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2018;7:5-15. (In Russ.)
7. Tifin P. *An Introduction to the Administrative Law of France*. Moscow: Prospekt Publ.; 2025. 2194 p. (In Russ.)
8. Chaban E. A. Modern Problems of Discretion in the Process of Public Administration. *Society and Law*. 2017;1:121-127. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Олег Иванович Бекетов, профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России (пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Российская Федерация), профессор кафедры конституционного и административного права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный работник образования Омской области; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3965-9219>; e-mail: ol_beketov@mail.ru;

ABOUT THE AUTHORS

Oleg I. Beketov, Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Agencies of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation (7 Komarova str., Omsk, 644092, Russian Federation), Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Education Worker of the Omsk Region; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3965-9219>; e-mail: ol_beketov@mail.ru;

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

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

Поступила | Received
25.09.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025



Оригинальная научная статья

Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме

Д. И. Зайцев 

Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация

✉ zaytsew93@bk.ru

Аннотация. В статье анализируется новая для административно-правовой науки категория «дискреционный нигилизм». Под дискреционным нигилизмом предлагается понимать деформацию правосознания правоприменителя (субъекта исполнительной власти), выражающуюся в негативном отношении к административному усмотрению – как собственному, так и других правоприменителей, а также в умышленном отказе, полном или частичном, от претворения дискреционных полномочий в жизнь. Автор выделяет главные признаки дискреционного нигилизма. Во-первых, он основывается на позитivistской (нормативистской) концепции правопонимания в ее худшем толковании. Во-вторых, позволяет субъекту исполнительной власти не принимать нестандартные управленческие решения и, как следствие, не нести ответственность за их реализацию и результаты. В-третьих, дискреционный нигилизм присущ не столько индивидуальному, сколько коллективному правосознанию и чаще всего является специфическим воплощением так называемой ведомственной солидарности. Далее автор обращается к практической стороне обсуждаемого вопроса. В качестве примера дискреционного нигилизма приводится распространенная в Российской Федерации в предыдущее десятилетие ситуация, при которой кондукторы, в полном соответствии с буквой закона, высаживали из общественного транспорта несовершеннолетних граждан в условиях, которые явно угрожали жизни или здоровью последних. Опираясь на сообщения из средств массовой информации, автор рассматривает множество конкретных происшествий подобного рода. Затем критически оцениваются меры, предпринимавшиеся в отношении кондукторов, судебная практика по делам о высадке детей из общественного транспорта, а также итоговое законодательное урегулирование этой проблемы. Показывается, что ни законодатель, ни правоприменитель не сумели найти оптимального решения из-за дискреционного нигилизма, в данном случае заключавшемся в неготовности наделить кондукторов дискреционными полномочиями. В заключении изучается связь между дискреционным нигилизмом и государственным суверенитетом. В частности, аргументируется тезис о том, что если при наступлении чрезвычайной ситуации на высоких государственных постах окажутся лица, придерживающиеся дискреционно-нигилистической идеологии, то государство рискует лишиться своего суверенитета навсегда.

Ключевые слова: дискреционный нигилизм; административное усмотрение; дискреционные полномочия; реализация дискреционных полномочий; государственный суверенитет; обеспечение государственного суверенитета

Финансирование. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00764, <https://rscf.ru/project/24-18-00764/>

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Зайцев Д. И. Дискреционный нигилизм: на подступах к проблеме // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 542–554. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-542-554>. EDN: <https://elibrary.ru/ocagze>

Original scientific article

Discretionary Nihilism: Introduction to the Problem

D. I. Zaitsev 

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

 zaitsew93@bk.ru

Abstract. The article analyses a category new to administrative-law scholarship—discretionary nihilism. Discretionary nihilism is understood as a distortion of the legal consciousness of law-enforcement officials (executive authorities), manifested in a negative attitude toward administrative discretion—both their own and that of other law-enforcement actors—as well as in an intentional full or partial refusal to exercise discretionary powers. The Author identifies the main features of discretionary nihilism. First, it is grounded in a positivist (normativist) conception of law in its most rigid interpretation. Second, it enables executive officials to avoid making non-standard managerial decisions and, consequently, to avoid responsibility for their implementation and outcome. Third, discretionary nihilism is characteristic less of individual than of collective legal consciousness and frequently represents a specific form of so-called departmental solidarity. Turning to practice, the Author cites as an example a situation widely observed in the Russian Federation in the previous decade, where conductors, relying strictly on the letter of the law, removed minors from public transport in circumstances clearly endangering their life or health. Drawing on media reports, numerous such incidents are examined. Measures taken against conductors, relevant judicial practice, and the final legislative resolution of this issue are critically assessed. It is shown that neither the legislator nor law-enforcement authorities were able to find an optimal solution due to discretionary nihilism, which in this case took the form of an unwillingness to confer discretionary powers on conductors. Finally, the article explores the relationship between discretionary nihilism and state sovereignty. The Author argues, in particular, that if persons adhering to discretionary-nihilistic views assume high governmental positions during an emergency, the state risks losing its sovereignty irrevocably.

Keywords: discretionary nihilism; administrative discretion; discretionary powers; exercise of discretionary powers; state sovereignty; ensuring state sovereignty

Funding. The study was carried out with the support of Grant No. 24-18-00764 of the Russian Science Foundation, <https://rscf.ru/project/24-18-00764/>

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

For citation: Zaitsev D. I. Discretionary Nihilism: Introduction to the Problem. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):542-554. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-542-554>. EDN: <https://elibrary.ru/ocagze> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

В XXI веке государственное управление претерпевает болезненные пертурбации. Управленческие решения, спускающиеся по исполнительской вертикали, все чаще напоминают метеориты, попавшие в земную атмосферу: они постепенно на каждом нижестоящем этаже публичной администрации теряют свою изначальную

идею, свой первый замысел, и когда реализуются уже непосредственно, «на земле», то порой почти не затрагивают те общественные отношения, на которые их проектировали разработчики, а то и приводят к прямо противоположным результатам по сравнению с теми, что были запланированы на высшем уровне. Нормы законов и подзаконных актов, являющиеся в данном

контексте стратегическими и тактическими публичными управленческими решениями соответственно [1, с. 28], страдают от административных aberrаций особенно сильно. Из-за письменной формы своего выражения они не могут ни изменяться по устному распоряжению субъекта управления, ни корректироваться в процессе осуществления права при возникновении такой необходимости. Вследствие этого руководящие лица в своей правоприменительной практике регулярно оказываются перед диалектическим выбором: *исполнить закон*, приняв опрометчивое или некомпетентное решение, или *нарушить закон*, приняв оптимальное решение?

По нашему мнению, ответить на данный вопрос однозначно («да, исполнить» / «нет, нарушить») нельзя. Необходимо отталкиваться от конкретной жизненной ситуации и сопутствующих ей обстоятельств. Однако некоторые ученые-правоведы, государственные и муниципальные служащие, а также лица, замещающие государственные должности, придерживаются другой точки зрения. Они считают, что закон должен соблюдаться *всегда и в любом случае*, вне зависимости от того, какие фактические последствия может детерминировать такое соблюдение [2, с. 67]. Для научной идентификации этого подхода был найден удачный термин – *дисcretionary nihilism*.

Настоящая статья открывает цикл работ автора, посвященных дисcretionному нигилизму в публичном управлении. Отдавая себе отчет в том, что не только содержание этой работы и резонирующих с ней трудов, но и даже сама постановка проблемы дисcretionного нигилизма могут показаться юридически грамотным читателям провокационными, противоречащими азбучным истинам правовой доктрины, мы прило-

жим все усилия для того, чтобы осветить проблему объективно и по возможности в прикладном аспекте. Ведь, согласно крылатой фразе римского адвоката Квинтилиана (*Marcus Fabius Quintilianus*), «практика без теории ценнее, чем теория без практики» (лат. *Plus usus sine doctrina, quam citra usum doctrina valet*) [3, с. 83].

Структурно наше исследование разделяется на две части. В первой мы попробуем заложить краеугольные камни *теории дисcretionного нигилизма*, поведав о его понятии и генетических свойствах. Во второй же части, которая является конститтивной, речь пойдет о *практической стороне вопроса*, значимой как сама по себе с учетом масштабов дисcretionно-нигилистических тенденций при принятии управленческих решений и обусловленных ими перегибах в административной деятельности, так и для окончательного уяснения доктринальной позиции автора – и, вероятно, ее последующей критики. В заключении будут очерчены дальнейшие перспективные направления изучения дисcretionного нигилизма.

При подготовке статьи нам пришлось неоднократно обращаться к различным сообщениям из средств массовой информации (далее – СМИ), в числе прочего размещенным в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Признаем, что этот метод не слишком подходит для академического исследования, но надеемся, что его использование было аподитически уместным.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ДИСCRETIONНОГО НИГИЛИЗМА

В юридический тезаурус термин «дисcretionный нигилизм» ввел С. В. Щепалов¹ (авторство этого термина вряд ли

¹ Известный российский правовед, судья Верховного Суда Республики Карелия кандидат юридических наук, доцент. В 2023 году С. В. Щепалов опубликовал в научном журнале «Сибирское юридическое обозрение» статью под названием «Об истоках административного и судебного усмотрения в российской администрации-юрисдикционной деятельности», где и употребил научный фразеологизм «дисcretionный нигилизм». См.: Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 299. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312>

можно оспорить, так как ни в русском, ни в других основных европейских языках аутентичного понятия не обнаруживается²). К сожалению, ученый не предложил какого-либо определения для данного явления, поэтому мы попытаемся дефинировать его самостоятельно. Дискреционный нигилизм – это *деформация правосознания правоприменителя* (субъекта исполнительной власти), выражающаяся в негативном отношении к административному усмотрению – как собственному, так и других правоприменителей, – а также в умыщленном отказе, полном или частичном, от претворения дискреционных полномочий в жизнь. В отличие от правового нигилизма, который прежде всего характерен для невластных субъектов административного права (граждан), заключается в отрицательном восприятии юридической материи и провоцирует совершение правонарушений [4; 5], нигилизм дискреционный присущ властным субъектам, состоит в критической оценке административного усмотрения и попирает, скорее, дух права, нежели его букву.

Назовем и раскроем важнейшие признаки дискреционного нигилизма.

Первый. Если административное усмотрение представляет собой обращение правоприменителя к любым социальным регуляторам (помимо объективного права) – от чрезвычайных ситуаций до личной интуиции – для принятия управленческого решения, то дискреционный нигилизм опосредует такое специфическое когнитивно-аксиологическое воззрение, согласно которому право в современном мире выступает даже не главным, но единственным регулятором. Вера, истина и справедливость; долг, честь и совесть; этика, мораль и нравственность; идеология, культура и менталитет; обычай, традиция и ритуал; сострадание, милосердие и гуманизм – эти и многие другие персональные и обще-

ственные ориентиры, аккумулируемые человечеством на протяжении тысячелетий, безоговорочно отвергаются при возникновении самого незначительного конфликта с положительным правом. При этом право отнюдь не идеализируется, и его применитель с легкостью нарушает права человека, если такое нарушение соответствует законодательным предписаниям. Стало быть, при дискреционном нигилизме диагностируется девиантный тип административного поведения, зиждящийся на позитивистской (нормативистской) концепции правопонимания в худшем ее истолковании.

Второй. Дискреционный нигилизм позволяет должностному лицу формально снять с себя юридическую и иную социальную ответственность за вынесенные им управленческие решения, переложив эту ответственность на законодателя (нормотворца), государство или общество в целом. Оправдывая свое не самое эффективное или не самое целесообразное решение, правоприменитель-нигилист сожалеет или на правовые нормы, или на сложившуюся практику их реализации, или на рекомендации начальника по их реализации, которые якобы не оставили ему никакого выбора. Если же правовое регулирование некоторых социальных отношений еще не установлено, это может послужить поводом для бездействия.

Полагаем, что неготовность брать на себя ответственность за дискреционные решения в ряде случаев оказывается защитной реакцией бюрократической психики на нестандартные ситуации. Агенты исполнительной власти заранее исходят из того, что для них риск наступления неблагоприятных последствий от неординарного дискреционного решения в разы превышает аналогичный риск от решения заурядного, повседневного, правового. А для склада мышления определенной части российского чиновничества данная

² Впрочем, автор будет искренне рад любым уточняющим комментариям по этому вопросу.

презумпция, кажется, вообще свойственна исторически³. А. П. Чехов вложил ее в уста одного из персонажей своих рассказов, который при любых отклонениях от социальных норм (даже от правил хорошего тона) тревожился и повторял: «Как бы чего не вышло...!»⁴.

Третий. Дискреционный нигилизм – порок не столько индивидуального, сколько коллективного правосознания. Им могут быть поражены управленческие сообщества любых масштабов – отделы, управления, департаменты, самостоятельные министерства или ведомства, сотрудники которых работают вместе, рука об руку, и из-за этого, как правило, буквально спаяны чувством солидарной ответственности. Административная ошибка, допущенная одним из таких сотрудников, бросает тень непрофессионализма и халатности на все структурное подразделение, в котором он трудится, или даже на всю социальную группу, членом которой он является. Например, если проступок одного полицейского становится достоянием гласности, то в общественном мнении сразу же кристаллизуется постулат о том, что подобные проступки в правоохранительных органах совершаются постоянно. Что уж говорить о более серьезных правонарушениях. Вот почему многие весьма добродорядочные служащие органов публичной власти чаще всего стараются принимать такие управленческие решения, которые максимально полно основаны на правовых нормах, хотя точно знают, что иные решения, не предусмотренные им законодателем или предусмотренные им

лишь частично, привели бы к лучшему – самому оптимальному для всех сторон регулируемого общественного отношения – результату.

По справедливому суждению Ю. П. Соловья, «осуществление публичной администрацией дискреционных полномочий... таит в себе наибольшую угрозу правам, свободам и законным интересам граждан, правам и законным интересам организаций»⁵. Но в рамках настоящей статьи и с учетом сказанного нами ранее к этим словам хочется добавить, что административное усмотрение опасно и для правопримениеля, который реализует его, а иногда и для всех его «товарищей по цеху». Ввиду этого дискреционные полномочия нередко воспринимаются государственными и муниципальными служащими в качестве обоюдоострого инструмента, к которому им если и нужно прибегать, то в самых юридически патовых или безвыходных ситуациях. Таким образом, дискреционный нигилизм индуцирует как личные правоприменительные фобии, так и ведомственные страхи.

При желании можно выделить и другие атрибуты обсуждаемой нами категории, начиная с того, что дискреционный нигилизм парализует государственную волю⁶, и заканчивая тем, что он легитимизирует дефекты правового регулирования⁷. Но для целей данного исследования, пожалуй, достаточно тех его свойств, которые уже были обозначены. А теория дискреционного нигилизма, мы уверены, будет строиться дальше, и с течением времени несущие конструкции дополняться мельчайшими деталями.

³ И это несмотря на то, что дореволюционное законодательство неизменно оставляло чиновникам простор для дискреционной деятельности. Например, в ст. 96 Учреждения для управления губерний Российской Империи от 7 ноября 1775 г. наказывалось налагать пени на «всех непослушных, роптивых, ленивых и медлительных», однако не объяснялось, кто к этим «категориям» относится и каков размер этой пени [6, с. 201].

⁴ Чехов А. П. Человек в футляре // Русская мысль. 1898. Кн. VII. С. 120–131.

⁵ Серков П. П., Соловьев Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 375–376. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383>

⁶ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для бакалавров. М. : Проспект, 2015. С. 52–53.

⁷ См.: Понкин И. В. Девиантология государственного управления : учеб. М. : Инфра-М, 2023. С. 106–120.

ДИСКРЕЦИОННЫЙ НИГИЛИЗМ В ПРАВОПРИМЕНЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Проблема дискреционного нигилизма, в первую очередь, связана с управленческими решениями конкретных субъектов исполнительной власти⁸. Как отмечал Л. Л. Попов, «хорошо отлаженный, обеспеченный всем необходимым, дисциплинированный госаппарат в общей эффективности, результативности управленческой деятельности занимает лишь 17–20 %. Все остальное зависит от характера и содержания работы каждого государственного служащего, каждого чиновника... Ведь очень часто здесь, как говорил один из классиков, по форме все правильно, а по существу – издевательство» [7, с. 47]. В качестве иллюстрации данных слов приведем пример инцидента, распространенного в России в недавнем прошлом, когда формальное, бездумное, механическое применение нормативных предписаний обусловливало наступление опасных или трагических последствий.

В соответствии с отечественным законодательством при проезде в общественном транспорте пассажир обязан оплачивать проезд. Если оплата не была произведена, пассажир должен покинуть

салон транспортного средства по требованию кондуктора (контролера, водителя). Данные или схожие нормы наличествуют, например, в правилах пользования означенным транспортом в Москве⁹, Санкт-Петербурге¹⁰, Челябинске¹¹, Туле¹² и многих других городах нашей страны. Никаких исключений применительно к отдельным категориям граждан в указанных актах до последнего времени не закреплялось. По причине этого на протяжении прошедшего десятилетия (2010–2019)¹³ происходили следующие типовые инциденты.

25 декабря 2019 г. в Новосибирске кондуктор высадил из автобуса 10-летнюю школьницу, у которой была с собой карта учащегося, но отсутствовала справка школьника. Девочка очутилась одна на пустыре рядом с лесом, неподалеку от стоянки дальнобойщиков, в темное время суток и в очень холодную погоду. Из-за разряженного мобильного телефона ей не удалось связаться с родственниками по сотовой связи¹⁴.

В 2018 году в Тюмени кондуктор высадил из автобуса 11-летнюю школьницу, после чего той пришлось добираться до дома пешком в течение 5 часов по темноте и холоду¹⁵. В Новокузнецке в 35-градусный

⁸ См.: *Административное право Российской Федерации* : учеб. : в 2 т. М. : Проспект, 2024. Т. 1 / отв. ред.: С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. С. 96–129.

⁹ См.: *Об утверждении правил пользования наземным городским транспортом общего пользования (трамваями, троллейбусами, автобусами) в городе Москве* : постановление Правительства Москвы от 2 сент. 2008 г. № 797-ПП // Офиц. интернет-портал правовой информации. 2008. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docsbody=&prevDoc=120073529&backlink=1&&nd=120053075> (дата обращения: 24.07.2025).

¹⁰ См.: *Об утверждении правил пользования наземным пассажирским транспортом* : приказ Комитета по транспорту Санкт-Петербурга от 18 дек. 1997 г. № 332 // СПС «Кодекс». 2025. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8312509> (дата обращения: 24.07.2025).

¹¹ См.: *Правила пользования трамваями и троллейбусами маршрутов регулярных перевозок городского сообщения ООО «ЧелябГЭТ» // ЧелябГЭТ*. 2023. URL: <https://chelget.ru/directions> (дата обращения: 24.07.2025).

¹² См.: *Правила пользования наземным городским транспортом общего пользования (трамваями, троллейбусами, автобусами)* МКП «Тулгорэлектротранс» : утв. директором МКП «Тулгорэлектротранс» 14 дек. 2023 г. // Тулгорэлектротранс. 2023. URL: https://tulatrans.ru/public/tula_transport_rules_for_passengers.pdf (дата обращения: 24.07.2025).

¹³ Данный период не привязан к каким-то конкретным событиям или памятным датам и выбран только для удобства читательского восприятия и нашего повествования.

¹⁴ См.: «Я сказал – выходи»: кондуктор высадил четвероклассницу в лесу рядом с дальнобойщиками из-за забытой справки // Комсомольская правда – Новосибирск. 2019. URL: <https://www.nsk.kp.ru/daily/27073.4/4143191/> (дата обращения: 25.07.2025).

¹⁵ См.: В Тюмени кондуктор автобуса высадила школьницу, которой пришлось 5 часов на морозе идти домой // Телеканал РЕН ТВ. 2018. URL: <https://ren.tv/news/v-rossii/360806> (дата обращения: 25.07.2025).

мороз из автобуса была высажена другая 11-летняя школьница¹⁶.

В 2017 году кондуктор высадила из электрички 13-летнюю девочку, которая осталась наедине с нетрезвым и незнакомым ей мужчиной на пустынной платформе в лесу в 85 км от Москвы (при этом в ближайшие часы других электричек в Москву не шло)¹⁷.

Данные случаи носили систематический характер. В средствах массовой информации были размещены сотни сообщений о чрезмерной «бдительности» кондукторов подобного рода. Однако основная часть таких происшествий, судя по всему, не получала публичной огласки из-за своей латентности. Учитывая это, разумно предположить, что в 2010-х гг. кондукторы высадили из общественного транспорта тысячи, а может быть, и десятки тысяч детей в условиях, которые со всей очевидностью угрожали их жизни, здоровью и безопасности. Сколько из них пропало без вести, скольких уже никогда не увидят родственники и друзья? Сейчас об этом можно только гадать.

Интересно, что на публикации об описанных нами случаях в СМИ нередко реагировали представители различных государственных и муниципальных органов. Многие из них заявляли, что административное поведение кондукторов было незаконным, что проводятся проверки и возбуждаются уголовные дела. Правда, в дальнейшем в прессе снова озвучивались полностью идентичные предыдущим сведения о высадке из общественного транспорта несовершеннолетних граждан. Это

свидетельствовало о том, что правоприменительная практика коренным образом не менялась.

Расскажем о некоторых мерах, предпринимавшихся в отношении кондукторов. В 2010 году в Екатеринбурге контролер около 10 часов вечера высадила из трамвая 13-летнюю школьницу с разряженным мобильным телефоном, которая предъявила билет учащегося, но забыла справку из школы. После того, как Уполномоченный по правам человека в Свердловской области обратилась в трамвайно-троллейбусное управление с сообщением об этой ситуации, его руководство пообещало, что в рамках ежемесячного инструктажа с кондукторами будет усиlena та его часть, в которой разъясняются правила взаимодействия с детьми¹⁸. В 2018 году в Красноярском крае из автобуса высадили 10-летнего мальчика, он пошел пешком и застудил ноги. После проверки с сотрудниками перевозчика был проведен очередной не имеющий карательного характера инструктаж¹⁹.

Теперь обратимся к материалам судебной практики. В 2014 году в Кирове кондуктор самовольно произвела с карточек двух школьников оплату льготного проезда, а затем высадила их как безбилетников. Отец одного из мальчиков пытался добиться возбуждения уголовного дела, но получил от правоохранительных органов отказ. Единственное, что ему удалось сделать, – взыскать с перевозчика компенсацию моральных расходов в судебном порядке. Решение суда было

¹⁶ См.: В Новоузенске ребенка высадили из автобуса в 35-градусный мороз // Комсомольская правда – Кемерово. 2018. URL: <https://www.kem.kp.ru/daily/26785/3819493/> (дата обращения: 25.07.2025).

¹⁷ См., напр.: Кондуктор высадила подростка из электрички за 80 км от Москвы // Телеканал «Москва 24». 2017. URL: <https://www.m24.ru/videos/ehlektrichki/13072017/149693> (дата обращения: 25.07.2025); Контролер высадил 13-летнюю девочку из электрички на безлюдную платформу в лесу // Комсомольская правда – Москва. 2017. URL: <https://www.msk.kp.ru/daily/26704.4/3729206/> (дата обращения: 25.07.2025).

¹⁸ См.: О докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2010 году : постановление Обл. думы и Палаты представителей Законод. собр. Свердлов. обл. от 17 февр. 2011 г. № 180-СПП. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁹ См.: О соблюдении прав и законных интересов детей в Красноярском крае в 2018 году : докл. Уполном. по правам ребенка в Краснояр. крае от 30 апр. 2019 г. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

обжаловано перевозчиком²⁰. В 2019 году в Санкт-Петербурге кондуктор высадил двух несовершеннолетних школьниц из троллейбуса, за что был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде выговора и лишен месячной премии. С означенным решением кондуктор не согласился и обратился в суд с требованием об его отмене²¹. Но эти казусы – исключение, а не правило. Подавляющее большинство анализируемых нами случаев в судах не рассматривалось.

Как видим, кондукторов либо не наказывали вовсе, либо наказания (взыскания) были крайне редкими, мягкими и несопоставимыми с общественной опасностью их деяний. Более того, сами кондукторы обыкновенно были уверены в том, что вели себя правильно, в точном соответствии с законом и своими должностными инструкциями. Рискуя навлечь на себя гнев читателей, мы вынуждены солидаризироваться с их позицией: фактическая безответственность кондукторов объяснялась всего лишь тем, что они на самом деле *ничего не нарушали*. В правовых нормах отсутствовала четкая градация лиц, которых можно высаживать, и лиц, которых высаживать запрещено. Но и законодатель в этом виноват не был, поскольку, на наш взгляд, подобную дифференциацию нельзя было установить в принципе.

Так, в 2016 году Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка А. Ю. Кузнецова обратилась к министру транспорта РФ М. Ю. Соколову с прось-

бой запретить кондукторам высаживать детей в холодную погоду²². Затем Министерство транспорта РФ направило в адрес руководителей российских субъектов телеграмму, в которой указывалось на недопустимость «высадки детей в условиях низких температур»²³. Естественно, кардинального перелома сложившейся практики данная рекомендация не произвела, да и не могла произвести. Вместо этого она вызвала шквал вопросов от перевозчиков. Какая температура считается низкой, а какая – нет? Является ли некоторая температура одинаково низкой для всех регионов? Можно ли высаживать ребенка, если температура не низкая, но ребенок простужен или плохо себя чувствует? Как оценить состояние здоровья ребенка в текущем моменте? Наконец, неужели жизни и здоровью детей угрожает только погода? Нужно ли принимать во внимание время суток, местность, обстановку, кризисногенность и иные факторы?

Здесь, очевидно, активировалась классическая рекурсивная ловушка, хорошо известная специалистам по административным процедурам: стараясь детально урегулировать некоторые общественные отношения и придумывая все больше правил, нормотворец не уменьшает, а *увеличивает правовую неопределенность*²⁴. Вероятно, органы публичной власти и их должностные лица разгадали этот парадокс, так как в последующие 5 лет никаких знаковых инициатив по данному поводу не наблюдалось²⁵, а школьников

²⁰ См.: *Апелляционное определение Киров. обл. суда от 10 июля 2014 г. по делу № 33-2188*. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²¹ См.: *Апелляционное определение С.-Петербург. гор. суда от 12 авг. 2021 г. № 33-13107/2021* по делу № 2-2743/2020. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

²² См.: Кузнецова просила Минтранс запретить контролерам высаживать безбилетных детей // Интерфакс. 2016. URL: <https://www.interfax.ru/russia/540661> (дата обращения: 27.07.2025).

²³ Минтранс: высадка детей-безбилетников должна считаться правонарушением // Милосердие.ru. 2017. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/mintrans/> (дата обращения: 27.07.2025).

²⁴ См.: *Административные процедуры* : учеб. пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. М. : Проспект, 2024. С. 65.

²⁵ Разве что следует вспомнить проект федерального закона 2019 г., в котором предлагалось предоставить право бесплатного проезда в общественном транспорте всем гражданам в возрасте от 5 до 16 лет. См.: *О внесении изменений в Федеральный закон «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»* : проект федер. закона № 721177-7. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

по-прежнему продолжали высаживать из транспорта без каких-либо санкций в отношении кондукторов, контролеров и водителей.

Ю. Н. Старилов недавно констатировал, что «уморение, несомненно, присутствует на всех этапах функционирования публичной администрации» [8, с. 58]. Вряд ли кто-нибудь из ученых, занимающихся административным правом и административным процессом, не поддержит утверждение уважаемого правоведа. Что же касается законодателя и правоприменителя, то иной раз складывается впечатление, что они о дискреции и дискреционных полномочиях не знают практически ничего. В этом контексте весьма символичен финал нашей истории. Федеральным законом от 24 февраля 2021 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта”» был наложен запрет на высадку пассажиров, не достигших 16-летнего возраста²⁶. Ответственность за нарушение данного запрета была закреплена в ч. 2.1 ст. 1.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, законодатель отказался от одной крайности и ввел в действие другую крайность. Если раньше кондукторы могли высаживать детей в любых условиях, то теперь они не вправе этого делать ни при каких условиях. Данный итог не видится нам сколько-нибудь приемлемым. Легализация безбилетного проезда – фактически узаконился именно он – не подготавливает несовершеннолетних к взрослой жизни, но прививает чувство безнаказанности и ощущение особого отношения к ним, а также косвенно побуждает к игнорированию других право-

вых норм. С управленческой точки зрения гораздо логичнее было бы официально признать наличие у кондукторов дискреционных полномочий, наделив их *правом самостоятельно решать*, можно ли высаживать ребенка или нет. Мы убеждены в том, что российский социум давно созрел и для понимания необходимости подобных правотворческих починов, и для осознания нехитрой догмы о том, что административное уморение есть управленческое соломоново решение, золотая середина для урегулирования целого ряда нетривиальных эксцессов.

Для предмета настоящей статьи мы избрали один из самых элементарных примеров выражения дискреционного нигилизма в обыденной жизни. Но таких примеров настолько много во всех сферах и областях (отраслях) государственного управления, что и десятка монографий не хватит даже для их поверхностной презентации. Пытаться устраниить дискреционный нигилизм точечно, в ручном режиме, а тем более при помощи новеллизации законодательства (в рассмотренном нами случае откровенно запоздавшей и в конце концов так и не сумевшей справиться с проблемой подростков-безбилетников) – это сизифов труд, унизительный для касти парламентариев. Вывод напрашивается один: увеличить объемы дискреционных полномочий всех субъектов исполнительной власти и параллельно с этим усилить судебный и общественный контроль за реализацией административного уморения. Первые шаги на означенном пути уже сделаны²⁷.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дискреционный нигилизм отсылает нас одновременно и к прошлому, и к будущему.

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 9, ст. 1473.

²⁷ Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного уморения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 533–560. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>

С одной стороны, о том, что не всякое управленческое решение нужно согласовывать с буквой закона, что это решение может вступить с этой буквой в открытый конфликт и выйти из него победителем, юристы знали еще тысячи лет назад. В своих «Размышлениях об административном усмотрении» С. А. Страстин цитирует культового римского правоведа Гая (*Gaius*), который писал: «Надо всегда помнить о том, что могут встретиться случаи, когда решение может быть обоснованным, но в то же время таким, что и исполнять несправедливо, и принуждение неуместно» [9, с. 65]. К сожалению, с каждым следующим этапом общественного развития и такие случаи, и *сама возможность их возникновения* предавались забвению, поэтому всю историю юриспруденции – от монументального естественного до pragматического позитивного права – можно изобразить как становление и апофеоз дисcretionного нигилизма.

С другой стороны, дисcretionный нигилизм как категория публично-правовой реальности отчетливо коррелирует с государственным суверенитетом, его обеспечением и защитой [10]. В современных исследованиях показывается, что «необоснованное ограничение государством фундаментальных прав и свобод человека и гражданина представляет собой угрозу государственному суверенитету» [11, р. 589]. Но разве не такие ограничения порождает дисcretionный нигилизм? Вопрос, конечно, риторический. Допустим, есть некоторое государство, в котором законы соблюдаются неукоснительно, но в соответствии с ними постоянно нарушаются права граждан, причем государственными же агентами. Очевидно, что законы в этом государстве и составляются, и применяются не в интересах его населения, а в интересах кого-то еще, например второго государ-

ства. Следовательно, у второго государства суверенитет объективно присутствует, а у первого отсутствует²⁸. Как видим, суверенность различных стран можно установить по дисcretionно-нигилистическому критерию. При этом дисcretionный нигилизм как психологическая черта отдельно взятого государственного служащего, не занимающего высокой должности, опасности для государственного суверенитета не создает. Но дисcretionный нигилизм как системное явление, пронизывающее все уровни публичной власти, заставляет задуматься о том, сохраняет ли государство свою независимость.

Любопытно, что в определенные исторические моменты в юридических науках выдвигались гипотезы о том, что государственного суверенитета в его классическом понимании уже не существует, что суверенитет ограничивается, уменьшается, делится, трансформируется и т. д. [12] Позволим себе предположить, что иногда указанные теории подпитывались ростом дисcretionно-нигилистических настроений. В абсолютных монархиях, например, властью традиционно широко использовались дисcretionные полномочия, и об ограниченном суверените не могло быть и речи. А с распространением республиканских взглядов, популяризацией в юридической мысли концепций верховенства закона и правового государства, крайней, доведенной до фанатизма или автоматизма степенью которых и является дисcretionный нигилизм, начали разрабатываться учения о размытии государственного суверенитета.

Фактор дисcretionного нигилизма необходимо учитывать и при непосредственном обеспечении государственного суверенитета. В наших предыдущих статьях было продемонстрировано, что административное усмотрение играет

²⁸ Что, кстати, инспирирует в нем обстановку, близкую к революционной.

в нем одну из центральных ролей²⁹. Если при наступлении экстраординарных событий на ключевых государственных постах окажутся личности, придерживающиеся дискреционно-нигилистической идеологии, государство рискует утратить свою автономию навсегда.

Для Российской Федерации в сложившихся на сегодняшний день условиях политического, информационного, санкционного и иного давления вопрос о дискреционном нигилизме и его соотношении с государственным суверенитетом обладает поистине глобальной, архитектонической значимостью. С. М. Зубарев справедливо утверждает, что российским юристам «следует оценить влияние новых вызовов и угроз на дискреционные управленческие решения в области обеспечения внутреннего государственного суверенитета, способы защиты прав и свобод граждан при их реализации, дискреционный нигилизм и иные связанные с ним деформации правосознания государственных служащих» [13, с. 71].

Итак, дискреционный нигилизм лишь на первый взгляд выглядит как частный, единичный случай в правоприменительной практике или как неприятное, но все же вполне допустимое отклонение в административном поведении. В действительности при достижении им некоторых пороговых значений (то есть критических показателей, которые отличаются друг от друга на разных уровнях публичной администрации) произойдет фатальный сбой в государственном механизме, в результате которого под угрозу будет поставлено само государственное бытие и существование нации. Вот почему мы убеждены в том, что *дискреционный нигилизм и государственный суверенитет, дискреционный*

нигилизм и национальная безопасность, дискреционный нигилизм и чрезвычайные ситуации – это наиболее актуальные векторы изучения дискреционно-нигилистической проблематики. Будущее принадлежит тем странам, которые сумеют обуздать дискреционно-нигилистический максимализм, не обрушив наряду с этим законность и правопорядок.

С. С. Алексеев однажды с горечью произнес, что в Советском Союзе функционировало «двуэтажное право» (право официальное, позитивное, низшее и право невидимое, партийное, высшее), которое «в сопоставлении с правом царской России стало... шагом назад» [14, с. 502, 508, 512]. Не оспаривая данный тезис, отметим, что советская система тем не менее смогла доказать свою жизнестойкость, среди прочего в связи с интенсивным использованием административного усмотрения (другой вопрос: какую цену пришлось заплатить за консервацию этой системы?). «Усмотрение, – более 50 лет назад написал Ю. А. Тихомиров, – в его положительном смысле обозначает... оперативную самостоятельность в принятии решения» [15, с. 143]. Но сегодня в демократической России из-за более чем благих намерений органов публичной власти по построению «одноэтажного права» никакого положительного смысла у дискреции как будто бы и нет. А дискреционный нигилизм – это уже совсем не шаг назад. Это шаг в пропасть.

В завершение хочется отметить, что отечественной публично-правовой парадигме (при всех ее достоинствах) катастрофически остро не хватает эластичности. С момента распада СССР правоприменитель научился соблюдать законы. Похоже, настало время учиться их нарушать.

²⁹ См., напр.: Ведяшкин С. В., Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 53. С. 22–34. DOI: <https://doi.org/10.17223/2253513/53/2> ; Зайцев Д. И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сб. докл. XII Москов. юрид. недели : в 5 ч. М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2023. Ч. 5. С. 193–196.

Список литературы

1. Зубарев С. М. Стратегические акты управления как форма управленческого решения в области обеспечения национальной безопасности и государственного суверенитета Российской Федерации: проблемы иерархии // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 26–35. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.026-035>
2. Белоусова В. В. Решения органов местного самоуправления в области земельных отношений // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 64–72. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.064-072>
3. Темнов Е. И. Звучащая юриспруденция: *Iurisprudentia eloquenta*. М. : Волтерс Клувер, 2010. 549 с.
4. Матевосова Е. К. Правовой нигилизм в России и его причины // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 3 (20). С. 22–30.
5. Матевосова Е. К. Доктрина правового нигилизма // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1037–1043.
6. Зокиров Т. З. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 199–207. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207>
7. Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России: избранное. М. : Норма : Инфра-М, 2015. 366 с.
8. Старилов Ю. Н. Административное усмотрение: нормативная правовая полноценность в контексте дискуссии об административных процедурах // Административное право и процесс. 2024. № 11. С. 54–61. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-11-54-61>
9. 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>
10. Ситник А. А., Поляков М. М. Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15, № 4. С. 949–963. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.402>
11. Zubarev S. M., Troshev D. B. The Concept and Essence of Public Law Enforcement of State Sovereignty // *Kutafin Law Review*. 2024. Vol. 11, № 3. P. 569–594. DOI: <https://doi.org/10.17803/2713-0533.2024.3.29.569-594>
12. Овсепян Ж. И. Основные научные концепции суверенитета: классические учения и развитие современного правопонимания // Известия Национальной академии наук Беларусь. Серия гуманитарных наук. 2016. № 4. С. 99–109.
13. Зубарев С. М. Административное право в системе публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета Российской Федерации // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности : сб. докл. XIV Москов. юрид. недели : в 6 ч. М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2025. Ч. 2. С. 68–72.
14. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М. : Норма, 2001. 752 с.
15. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. 288 с.

References

1. Zubarev S. M. Strategic Acts of Management as a Form of Managerial Decision-Making in the Field of Ensuring National Security and State Sovereignty of the Russian Federation: Problems of Hierarchy. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;5:26-35. DOI: [\(In Russ.\)](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.026-035)
2. Belousova V. V. Decisions of Public Authorities in the Field of Land Relations. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;5:64-72. DOI: [\(In Russ.\)](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.064-072)
3. Temnov E. I. *Iurisprudentia eloquenta*. Moscow: Wolters Kluver Publ.; 2010. 549 p. (In Russ.)
4. Matevosova E. K. Legal Nihilism in Russia and Its Causes. *Actual Problems of Russian Law*. 2011;3:22-30. (In Russ.)
5. Matevosova E. K. Doctrine of Legal Nihilism. *Actual Problems of Russian Law*. 2014;6:1037-1043. (In Russ.)
6. Zokirov T. Z. Prerequisites of the Principle of Federalism in the Legal Regulation of Administrative Responsibility (on the Example of Managerial Decisions). *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;5:199-207. DOI: [\(In Russ.\)](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207)
7. Popov L. L. *The Renaissance of Public Administration in Russia: Selected Works*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2015. 366 p. (In Russ.)
8. Starilov Yu. N. Administrative Discretion: Regulatory Legal Comprehensiveness Within the Framework of a Discussion on Administrative Procedures. *Administrative Law and Procedure*. 2024;11:54-61. DOI: [\(In Russ.\)](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-11-54-61)
9. Starostin S. A. Reflections on Administrative Discretion. *Tomsk State University Journal of Law*. 2024;51:58-75. DOI: [\(In Russ.\)](https://doi.org/10.17223/22253513/51/5)

10. Sitnik A. A., Polyakov M. M. System and Structure of Public-Legal Support of Internal State Sovereignty. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law.* 2024;15(4):949-963. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.402> (In Russ.)
11. Zubarev S. M., Troshev D. B. The Concept and Essence of Public Law Enforcement of State Sovereignty. *Kutafin Law Review.* 2024;11(3):569-594. DOI: <https://doi.org/10.17803/2713-0533.2024.3.29.569-594>
12. Ovsepyan Z. I. Basic Scientific Concepts of Sovereignty: the Classical Doctrine and the Development of Modern Legal Consciousness. *Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series.* 2016;4:99-109. (In Russ.)
13. Zubarev S. M. Administrative Law within the System of Public-Law Guarantees of the Internal State Sovereignty of the Russian Federation. In: *The Russian Legal System: In Search of National Identity. Part 2.* Moscow: Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Publ. Center; 2025. P. 68–72. (In Russ.)
14. Alekseev S. S. *Ascending to Law: Searches and Solutions.* Moscow: Norma Publ.; 2001. 752 p. (In Russ.)
15. Tikhomirov Yu. A. *The Managerial Decision.* Moscow: Nauka Publ.; 1972. 288 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дмитрий Игоревич Зайцев, ассистент кафедры административного права и процесса имени Л. Л. Попова Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (ул. Садовая-Кудринская, 9, стр. 1, Москва, 123242, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1852-0368>; Web of Science ResearcherID: NKO-7856-2025; e-mail: zaytsew93@bk.ru

ABOUT THE AUTHOR

Dmitrii I. Zaitsev, Assistant of the L. L. Popov Department of Administrative Law and Procedure at the Kutafin Moscow State Law University (9 bldg. 1 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1852-0368>; Web of Science ResearcherID: NKO-7856-2025; e-mail: zaytsew93@bk.ru

Поступила | Received
09.09.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025

УДК 342.92:347.73
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-555-571
EDN: OOSYZS



Оригинальная научная статья

Усмотрение против современных технологий и «изворотливости» предпринимателей (на примере налоговых правоотношений)

М. Н. Кобзарь-Фролова 

Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

✉ margokfmn@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальной и весьма дискуссионной проблематике действий исполнительных органов власти по усмотрению и судебному контролю за административной дискрецией. В данной статье рассматриваются особенности дискреции в сфере налогов и сборов. Доводится мысль о том, что отдельные теоретики не связывают (отрицают) наличие административного усмотрения в финансовых отношениях. Законодательство о налогах и сборах стало активно развиваться лишь после перестройки и изначально конфликтно уже в силу закона, который закрепляет наличие властных отношений и утверждает право изъятия у лица части его собственности. Современные ИТ- и интернет-технологии не только дают налогоплательщикам широкие возможности и условия для извлечения прибыли, но и создают условия, при которых налогоплательщик не должен платить налог, а в отдельных случаях может расчитывать на возмещение суммы налога из бюджета. Законодатель не успевает реагировать на новшества технического прогресса. Налоговые органы, ежедневно сталкиваясь с различными финансовыми схемами, зачастую выносят решения в порядке дискреции (усмотрения). Цель работы – доведение идеи о том, что сама деятельность налоговых органов законна, основана на нормах права и направлена на защиту интересов государства (экономических, социальных и прочих). Обеспечить соблюдение закона в сфере налогов и сборов признан судебный контроль. В статье приводятся отдельные примеры. В основной части работы развивается вопрос о судебном контроле за административным усмотрением налоговых органов. В заключении делается вывод о том, что усмотрение в налоговых юридических отношениях, в том числе в конфликтах по налоговым спорам, должно пониматься как правовое отношение.

Ключевые слова: дискреция; усмотрение; налоговые органы; предприниматели; судебный контроль; налоговый контроль; право на обжалование; законность; недобросовестность; разумность

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Кобзарь-Фролова М. Н. Усмотрение против современных технологий и «изворотливости» предпринимателей (на примере налоговых правоотношений) // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 555–571. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-555-571>. EDN: <https://elibrary.ru/oosyzs>

Original scientific article

Discretion Versus Modern Technologies and the Resourcefulness of Entrepreneurs (Using Tax Legal Relations as an Example)

M. N. Kobzar-Frolova 

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

✉ margokfnn@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the current and highly controversial issues of the actions of executive authorities at their discretion and judicial control over administrative discretion. The idea of the work: This article examines the features of discretion in the field of taxes and fees. The idea is brought to the fore that some theorists do not associate (deny) the presence of administrative discretion in financial relations. Legislation on taxes and fees began to actively develop only after perestroika, and was initially conflictual due to the law, which enshrines the existence of power relations and asserts the right to seize part of a person's property. Modern IT and Internet technologies not only provide taxpayers with ample opportunities and conditions for making a profit, but also create conditions under which the taxpayer does not have to pay taxes, and in some cases can count on a refund of the tax amount from the budget. The legislator does not have time to respond to innovations in technical progress. Tax authorities, daily faced with various financial schemes, often make decisions in the order of discretion. Objective: to convey the idea that the activity of tax authorities is legal, it is based on the rules of law and is aimed at protecting the interests of the state (economic, social, etc.). Judicial control is recognized to ensure compliance with the law in the field of taxes and fees. Result: The article provides individual examples. The main part of the work develops the issue of judicial control over the administrative discretion of tax authorities. The corresponding conclusions are made. In conclusion, it is concluded that discretion in tax legal relations, including in conflicts over tax disputes, must be understood as a legal relationship.

Keywords: discretion; administrative discretion; tax authorities; entrepreneurs; judicial review; tax control; right to appeal; legality; bad faith; reasonableness

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

For citation: Kobzar-Frolova M. N. Discretion Versus Modern Technologies and the Resourcefulness of Entrepreneurs (Using Tax Legal Relations as an Example). *Siberian Law Review*. 2025;22(4):555-571. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-555-571>. EDN: <https://elibrary.ru/oosyzs> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Усмотрение – объективная реальность человеческой жизнедеятельности. В том случае, когда нет сложившегося жизненного подхода, правила, правовой нормы, человек действует по усмотрению. И это нормально. Это человеческая позиция: не остановиться и ждать – а действовать. Поэтому изначально воспринимать усмотрение как нечто негативное, аморальное, противоправное было бы неверно. К познанию сути усмотрения часто обращаются и философы, и социологи, и специалисты в различных областях юриспруденции [1]:

исследуемые ими вопросы часто являются дискуссионными, а порой в своих трудах они высказывают совершенно противоположные позиции.

В юриспруденции наибольший интерес возникает при исследовании проблем усмотрения в деятельности полиции, прокуратуры, судов и иных публичных органов, наделенных властными полномочиями. Некоторое время назад внимание исследователей привлекла опубликованная на страницах научного журнала «Сибирское юридическое обозрение» полемика в вопросах и ответах между дву-

мя видными юристами – теоретиками и практиками П. П. Серковым и Ю. П. Соловьевом¹ по проблематике действий по усмотрению, судебному контролю за административной дискрецией и т. п. Нужно заметить, что Ю. П. Соловей наиболее масштабно и глубоко исследовал данную проблематику в своей кандидатской диссертации² и иных работах [2; 3; 4].

Проблематика дискреции (усмотрения) в отношениях между органами исполнительной власти с одной стороны и невластным субъектом (гражданами, организациями различных форм) с другой, несмотря на широкое освещение этой темы в печати [5; 6]³ и на научных конференциях, продолжает оставаться актуальной. Это обусловлено и динамикой изменения общественных отношений, и развитием законодательства, и уровнем научных представлений о группах общественных отношений, и трансформацией границ компетенции должностных лиц органов публичной власти, и многим другим. С. А. Старостин, отмечая актуальность темы дискреции, дополняет: «Актуализировались проблемы законности и эффективности принимаемых решений, выбор которых, с одной стороны, направлен на соблюдение публичных интересов, с другой стороны, часто приводит к неверным результатам и ошибкам»⁴. В истории развития государственно-управленческих

отношений было время, когда ученые высказывались о том, что в правовом государстве усмотрение – важнейший способ государственного управления [7].

Представляет интерес мнение Ю. Н. Старилова, который пишет: «Несмотря на постоянное “усиление правовых начал” государственной деятельности, укрупнение масштаба и прочности механизма правового регулирования… дискреция остается, да и часто торжествует как в административной системе, так и во взаимоотношениях органов публичной власти с обществом… Исчезнет усмотрение из повседневной практической деятельности – и вмиг правовой мир станет нереально бедным, утопичным и невероятно противоречивым; само право и традиции его применения станут малореализуемыми, сомнительными, даже бессмысленными» [8, с. 4].

На то, что органы публичной власти и управления в отсутствие законодательной нормы действуют по своему усмотрению и даже вырабатывают некие правила, обосновывающие законность своих действий, обращал внимание Г. Ф. Шершеневич⁵. А. И. Елистратов писал: «Усмотрение и произвол в служебных взаимоотношениях столь же губителен, как и в отношениях между ними и гражданами» [9, с. 3]. Рассуждая о причинах дискреции, он дополнил, что государственные служащие –

¹ См.: Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383>; Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

² См.: Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1982. 24 с.

³ См., напр.: Конярова Ж. К. Дискреционные полномочия прокурора и проблемы их реализации на досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 26 с. ; Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. 31 с. ; Шерстобоев О. Н. Теория административного усмотрения: этапы формирования // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 158–173. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-158-173>

⁴ Старостин С. А. В продолжение дискуссии об административном усмотрении // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 2. С. 147. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-2-145-157>

⁵ См.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учеб. пособие, [для студентов, аспирантов и преподавателей юрид. вузов] : [в 2 т.]. Персизд. (по изд. 1910–1912 гг.). М. : Юрид. колледж МГУ, 1995. Т. 2, вып. 2, 3, 4. С. 5–15, 78–83.

такие же люди, как и все граждане, и если государством поддерживается система усмотрения, то это неизменно приведет к подрыву у населения чувства закона и справедливости, «так как со справедливостью несовместим и самый благожелательный произвол... Для упорядочения публичных отношений усмотрение в них должно быть ограничено правом» [9, с. 3]. Ю. Н. Старилов, рассматривая усмотрение в качестве неотъемлемого элемента системы правоотношений и механизма правового регулирования, пишет о том, что «в практике публичного управления, как-то “само собой” сформировалось понимание, что усмотрение есть выражение “своего мнения” без оглядки на устоявшиеся правовые нормы, правопорядки, правила» [8, с. 3]. Однако это «во многом профессиональная служебная деятельность, сопряженная с анализом как общих правовых стандартов правоприменения, так и специальных предписаний в решении административных задач и исполнении должностных обязанностей» [8, с. 4]. В глобальных сферах правоприменения и правотворчества усмотрение можно представить как *правовое усмотрение*, то есть при выделении его сущности целесообразно обращать внимание на мощнейший социально-культурный и гуманистический потенциал усмотренческой деятельности многочисленных субъектов права [10].

Особенности дискреции в сфере налогов и сборов

Вопросы дискреции в налоговых отношениях рассматриваются исследователями преимущественно с позиции налоговых споров, когда речь идет об оспаривании в судебном порядке действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц.

Отдельные ученые твердо убеждены, что в финансовых отношениях (а налоговые отношения есть значимая состав-

ная часть финансовых отношений) нет и не может быть отношений дискреции, поскольку финансовая деятельность не регулируется нормами административного права. Так, уважаемая О. Н. Горбунова, одна из разработчиков теории финансового права 1960–1980-х гг. прошлого века, писала: «Регулировать финансовую деятельность государства невозможно с помощью норм административного права... В таком регулировании немедленно проявляется усмотрение и волюнтаризм... влияние и регулирование должно происходить с помощью норм административного, а не финансового права, каждая норма которого основана на ее экономическом содержании, которое объективно и не зависит от воли людей» [11, с. 87]. К сожалению, в данном утверждении упускается весьма значимая составляющая финансовых отношений – деятельность финансовых органов, направленная на финансовый контроль, в основании которого были и остаются административно-процессуальные (процедурные) нормы. Тут уместно поддержать вывод Ю. А. Крохиной, которая убеждена, что «предмет финансового права – не зеркальное отражение финансов, а финансовые правоотношения», они «не копируют отношений финансовых» [12, с. 40]. С. В. Запольский, рассуждая о фискальной деятельности государства, отмечает, что эта деятельность имеет две составляющие. Первая связана с определением принципов налоговой политики, их законодательным закреплением, формированием налоговых органов, доведением порядка взимания налогов до налогоплательщиков. Вторая – с налоговым учетом, регистрацией налогоплательщиков, самим процессом налогообложения, налоговым контролем, применением налоговых санкций и т. д. С. В. Запольский выделяет как экономические, так и организационные – административно-управленческие – правовые отношения в сфере финансов (налогов и сборов). Таким

образом, административные правовые отношения в сфере финансов, налогов, сборов имеют место. А поскольку налоговое право изначально конфликтно в силу изъятия у лица части его собственности по решению извне, то отношения административного усмотрения, вне сомнения, присутствуют в сфере налогов и сборов [13, с. 267–282].

Небезынтересно в связи с этим и мнение С. А. Старостина, который полагает, что в административном усмотрении имеют место определенные конституционные начала «уже потому, что их не может не быть»⁶. И это логично. Налоговые правоотношения в своей основе также опираются на нормы Конституции Российской Федерации, например на принцип обязательности уплаты законно установленных налогов и сборов (ст. 57).

Согласно ст. 45 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) обязанность по уплате налога должна быть исполнена в срок. Если лицо не исполняет, не должным образом исполняет обязанность по уплате налога (сбора), оно несет ответственность в соответствии с российскими законами и приобретает особый статус правонарушителя⁷. Заставляет задуматься обозначенная С. В. Запольским проблема, согласно которой, установив принцип обязательности уплаты налога, Конституция РФ не конкретизирует момент наступления налоговой обязанности. Ведь отдельные налоги, как подчеркивает С. В. Запольский, рассчитывает и взимает налоговый орган, причем производит это «путем отчуждения принадлежащих налогоплательщику на праве собственности,

хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств» [13, с. 289].

Напомним, налоговые правоотношения как вид (разновидность) юридических отношений в российской правовой системе сложились не так давно и находятся в стадии своего активного развития. Они получили свое законодательное оформление в начале 1980-х гг. во времена перестройки с принятием закона об индивидуальной трудовой деятельности⁸, объявлением о свободе предпринимательства и введением первых налогов в середине 1980-х гг. Ранее в Советской России предпринимательская деятельность признавалась незаконной и преследовалась в уголовном и административном порядке. Этим не опровергается то, что в советский период времени тоже были налоги (например, сельскохозяйственный, на бездетность и другие). К слову, должное внимание изучению проблем налогообложения в 1950–1960-е гг. уделили ученые Института государства и права – Е. А. Ровинский, М. И. Пискотин и др. Сегодня же предпринимательство рассматривается как движущая сила, развивающая экономику страны⁹.

О налоговых правоотношениях стали говорить и писать позднее, когда сформировались налоговая система, система налоговых органов, была принята часть I НК РФ (1998), а налогоплательщик как субъект налоговых отношений приобрел не только обязанности, но и законные права, в том числе право на защиту своих интересов всеми доступными способами.

⁶ Старостин С. А. Указ. соч. С. 150.

⁷ См., напр.: Кобзарь-Фролова М. Н. Концептуальные основы теории налоговой деликтологии : моногр. М. : ВГНА, 2010. 472 с. ; Ее же. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2011. 496 с.

⁸ См.: Об индивидуальной трудовой деятельности : Закон СССР от 19 нояб. 1986 г. // Ведомости ВС СССР. 1986. № 47, ст. 964. (Документ утратил силу.)

⁹ См.: Попов А. В. Административно-правовое регулирование предпринимательства в годы перестройки и его итоги // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 3. С. 101–107. DOI: <https://doi.org/10.19073/2306-1340-2017-14-3-101-107>

Законодательство о налогах и сборах прошло непростой, извилистый путь от первых разрозненных, экономически необоснованных поборов до современной экономически обоснованной системы. Статья 2 НК РФ гласит: «Законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения». Само упоминание в правовой норме того, что налоговые отношения являются властными, говорит о неравенстве сторон в указанных отношениях, что само по себе создает конфликт, зачастую вызывает желание не следовать правовой норме, но направить силы, волю и разум предпринимателя на поиск решений, как, не нарушая закон, не платить налоги либо существенно уменьшить сумму платежа [13, с. 287–289]¹⁰.

В настоящее время, в силу ускоренного развития инженерных, финансовых, ИТ-технологий, наращивания потенциала интернет-ресурсов и интернет-платформ, ускорения обмена информационными ресурсами, техническим перевооружением и прочего, появляются новые возможности и условия для ведения бизнеса и извлечения прибыли (доходов). Налогоплательщики повышают эффективность бизнеса и используют средства, часто не противоречащие закону. Но девиантности нет по той причине, что отсутствует законодательный запрет, либо отношения вообще новы и не урегулированы правовой нормой. Часто законодатель не успевает за бегу-

щим вперед прогрессом, технологиями и основанной на них изворотливостью предпринимателя.

С сожалением надо признать, что все вышеизложенное не позволяет законодателю работать на опережение и нормативно пресекать использование налогоплательщиком финансовых и иных схем, позволяющих ему уменьшать налогооблагаемую базу. Налоговый орган, ежедневно сталкиваясь с различными финансовыми схемами, в отдельных случаях хорошо изучив их, по итогам налогового контроля принимает решение в порядке дискреции (усмотрения). Конечно, при грамотно выстроенной защите со стороны налогоплательщика вполне реально доказать ошибочность доводов налогового органа и добросовестность бизнеса. К тому же суды высших инстанций при разрешении дел о налоговых спорах крайне редко встают на сторону налогового органа. Однако не все имеют возможность нанять грамотного адвоката по налоговым спорам, для многих предпринимателей это дорого.

ПРОБЛЕМАТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ДИСКРЕЦИИ В НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Согласно ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предпринимательская деятельность – это активная, законная, осуществляемая на свой страх и риск деятельность физического или юридического лица, направленная на извлечение дохода (прибыли). Доходы от предпринимательской деятельности составляют значительную часть бюджетов всех трех уровней власти. Вести бизнес разумно, эффективно, экономно, минимизируя свои расходы, – это основа выживаемости, прочного, надежного, стабильного бизнеса и конкурентоспособности

¹⁰ См.: Кобзарь-Фролова М. Н., Васянина Е. Л. Дискуссия о правовой природе российского финансового рынка // Пролог: журнал о праве. 2024. № 1 (41). С. 98–103. DOI: <https://doi.org/10.21639/2313-6715.2024.1.11>

предпринимателя¹¹. Предпринимательская деятельность всячески поддерживается на государственном уровне и охраняется законом. В этой связи вопрос о признании деятельности предпринимателя, оплачивающего налоги и представляющего в налоговый орган соответствующие отчеты, решен окончательно в пользу его добросовестности, а действия предпринимателя, связанные с минимизацией расходов, признаются судебной системой разумными. Данная позиция была четко выражена в абз. 1 и 3 п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 53 (далее – Постановление Пленума ВАС РФ № 53) при оценке обоснованности возникновения налоговой выгоды у налогоплательщика.

Основываясь на принципах законности, справедливости, разумности, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее – ВАС РФ) исходил из презумпции добросовестности налогоплательщиков и иных участников правоотношений в сфере экономики. В указанном выше Постановлении ВАС РФ высказался совершенно однозначно: «...действия налогоплательщика, имеющие своим результатом получение налоговой выгоды, экономически оправданы...». Сведения, которые представил налогоплательщик налоговому органу в налоговой декларации и (или) бухгалтерской отчетности, априори достоверны, если налоговым органом не доказано, что сведения, содержащиеся в этих документах, неполны, недостоверны и (или) противоречивы (абз. 1 и 3 п. 1). Для этих целей Пленум ВАС РФ дал разъяснение понятия налоговой выгоды, к которой отнес уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой

льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета (абз. 1 и 3 п. 1 Постановления Пленума ВАС РФ № 53).

Это так называемая одна сторона медали под названием «предпринимательская деятельность». Другая состоит в том, что государством созданы специализированные органы, уполномоченные осуществлять контроль за всесторонней и полной уплатой налогов и сборов, – налоговые органы. По своей сути налоговый орган – федеральная служба, субъект, представляющий интересы государства в части исполнения доходной части бюджета.

Осуществляя мероприятия налогового контроля, налоговые инспекторы действуют в соответствии с положениями части I НК РФ о налоговом контроле и инструкциями Федеральной налоговой службы, предназначенными, как правило, для служебного пользования. Эффективной является та работа налогового инспектора, при которой выявлены факты недобросовестности в действиях (бездействии) налогоплательщика, соответственно, обнаружено занижение суммы налога с дохода и произведен перерасчет. В силу этого в инструкциях даются рекомендации налоговым инспекторам в части выявления тех действий налогоплательщика, а также его приемов и способов ведения бизнеса, которые напрямую не нарушают законодательство о налогах и сборах, но могут быть отнесены (признаны) налоговым органом к недобросовестным. Обнаружение таких фактов служит поводом для доначисления сумм налогов, подлежащих уплате в доход государства.

Надо иметь в виду, что такие понятия, как «добросовестность», «разумность действий» налогоплательщиков,

¹¹ См.: *Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды* : Постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 12 окт. 2006 г. № 53 // Вестник Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации. 2006. № 12.

«экономическая оправданность» и прочие, не содержатся в законодательстве о налогах и сборах. Эти понятия закреплены в части 1 ГК РФ и имеют отношение к участникам гражданских правоотношений. Законодатель установил пределы гражданских прав. В статье 10 ГК РФ говорится о том, что недопустимо осуществлять гражданские права с намерением причинить вред другому лицу, действовать в обход закона с противоправной целью, а также заведомо осуществлять свои гражданские права недобросовестно. Стороны, вступая в отношения, изначально предполагают добросовестность и разумность действий друг друга. В статье 53 ГК РФ уже вменяется обязанность представителю юридического лица, действовать добросовестно и разумно.

Как указано в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25¹² (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 25), добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное. Таким образом, и добросовестность, и разумность действий налогоплательщиков априори законны, пока иное не доказано вступившим в законную силу актом суда.

Доказывать добросовестность действия участнику гражданских правоотношений – предпринимателю, казалось бы, нет надобности. Если опираться на нормы гражданского законодательства – а они действуют в налоговых правоотношениях в том случае, когда отношения не урегулированы НК РФ (ст. 11), – то добросовестным следует признавать такое действие

(поведение) налогоплательщика, которое ожидает от него налоговый орган как орган публичной власти, представляющий интересы государства, а при проведении мероприятий налогового контроля налогоплательщик не уклоняется, не препятствует налоговому органу и содействует проведению проверки.

В судебной практике данные понятия встречаются часто, и связано это, прежде всего, с фактами исследования в суде доказательств об извлечении налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды, например, при неправомерном применении вычетов по НДС, балансировки цен, уменьшении стоимости объекта налогообложения, не говоря уже о случаях разработки и внедрения в практику финансовых схем, в которых усматривается целевая направленность на получение необоснованной выгоды, и прочее.

В своей практической деятельности по реализации мероприятий налогового контроля налоговые органы опираются на положения нормы ч. 1 ст. 54.1 НК РФ о том, что любое действие налогоплательщика, направленное на уменьшение налоговой базы и (или) суммы налога и (или) искажение сведений о хозяйственной деятельности, об объекте налогообложения и т. п., признается недопустимым. Налоговые органы должны доказать, в чем состоит нарушение правовой нормы и какие обстоятельства указывают на недобросовестность налогоплательщика¹³, то есть содержат признаки правонарушения. Но законодательство о налогах и сборах не конкретизирует разницу между оптимизацией деятельности

¹² См.: *О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 23 июня 2015 г. № 25*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См., напр.: Кобзарь-Фролова М. Н. Концептуальные основы теории налоговой деликтологии ... ; Ее же. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии ... ; Ее же. Основания признания налогоплательщика и контрагента недобросовестными (отдельные вопросы теории и практики налогового контроля) // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2024. № 5. С. 122–129. DOI: https://doi.org/10.32326/19931778_2024_5_122

налогоплательщика и незаконным уменьшением налогооблагаемой базы. В этой связи налоговый орган любую оптимизацию рассматривает как недобросовестное действие налогоплательщика.

Уместно заметить, что государство гарантирует налогоплательщику, плательщику сборов защиту их прав и законных интересов, в том числе административную и судебную (ст. 22 НК РФ). Как правило, не соглашаясь с доводами налоговых органов, налогоплательщик переносит налоговый конфликт на рассмотрение и справедливое разрешение в суд. Суды, рассматривая налоговые споры, опираются как на нормы НК РФ, так и на нормы ГК РФ, принимая во внимание принцип (аксиому) о том, что налогоплательщик действует добросовестно до тех пор, пока налоговый орган не докажет иное.

Еще в 2006 г. в Пленум ВАС РФ выпустил Постановление № 53, которое направлено на создание единообразной судебной практики при оценке арбитражными судами доказательств по налоговым спорам и рекомендует суду при разрешении налоговых споров исходить из презумпции добросовестности налогоплательщиков. Пленум ВАС РФ также дал разъяснение налоговой выгоды, которое рекомендуется использовать при рассмотрении арбитражными судами налоговых споров. Под налоговой выгодой следует понимать «уменьшение размера налоговой обязанности», а именно: уменьшение налоговой базы, получение налогового вычета, налоговой льготы, применение более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета, – признавая все эти действия априори законными. Как указано в Постановлении Пленума ВАС РФ № 53, если налогоплательщик представил в налоговый орган надлежащие оформленные документы о своей деятельности и своих действиях, то это является безусловным правом для получения налоговой выгоды.

Налоговая выгода может быть признана необоснованной, в частности, в случаях, когда для целей налогообложения учтены операции, не соответствующие их действительному экономическому смыслу или не обусловленные разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера) (п. 3 ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)).

В Постановлении Пленума ВС РФ № 25 разъяснено, что действия лица (налогоплательщика) могут быть признаны недобросовестными не только при наличии обоснованного заявления другой стороны (налогового органа), но и по инициативе суда, если усматривается очевидное отклонение действий участника гражданского оборота от добросовестного поведения. В случае установления явных признаков недобросовестности суд при рассмотрении дела выносит на обсуждение обстоятельства, недвусмысленно свидетельствующие о таком поведении (действии), основанием для чего служат ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 65 АПК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 65 АПК РФ каждый участник процесса должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований и возражений. Следовательно, обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для признания налоговым органом налогоплательщика недобросовестным, возлагается на этот орган, то есть уполномоченное от налогового органа лицо должно представить суду неопровергимые доказательства, подтверждающие факты недобросовестности в действиях налогоплательщика.

Практические работники в данном случае придерживаются позиции, что признаки недобросовестности не могут быть шаблоном для судов, все обстоятельства

недобросовестности субъекта должны быть доказаны в суде. При рассмотрении в арбитражном суде налогового спора налоговый орган представляет суду документальные или иные доказательства необоснованного возникновения у налогоплательщика налоговой выгоды. Все представленные документы (доказательства), как и доказательства, которые имеет право представить налогоплательщик, подлежат исследованию на судебном заседании в полном объеме, согласно ст. 162 АПК РФ, и оценке арбитражным судом в совокупности и взаимосвязи с учетом положений ст. 71 АПК РФ. При рассмотрении дела арбитражный суд непосредственно исследует все представленные доказательства по делу, то есть знакомится с письменными доказательствами, осматривает вещественные доказательства, заслушивает показания свидетелей и объяснения иных лиц, участвующих в деле, заключения экспертов и специалистов (ст. 162 АПК РФ). Оценка доказательств происходит непосредственно в судебном заседании. При оценке доказательств арбитражный суд исходит из сложившегося внутреннего убеждения, основанного на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств (п. 1 ст. 71 АПК РФ). Также суд оценивает относимость, допустимость и достоверность каждого из доказательства в отдельности, их достаточность и взаимосвязь (п. 2 ст. 71 АПК РФ). Никакие доказательства не имеют для арбитражного суда заранее установленной силы (п. 5. ст. 71 АПК РФ).

Рассматривая каждое дело, суды исходят из законности и принципа равен-

ства всех перед законом и судом¹⁴. Вместе с тем, как отметил Ю. П. Соловей на проходившей 30 мая 2025 г. в Омске всероссийской научно-практической конференции, посвященной проблемам судебного контроля над административным усмотрением, ни Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, ни АПК РФ не содержат критерии, по которым суд должен проверять законность реализации административного усмотрения.

Опираясь на подборки СПС «КонсультантПлюс», мы выявили обстоятельства, существование которых налоговый орган связывает с нарушением законодательства о налогах и сборах, и в связи с чем данный орган выносит акт о привлечении к налоговой ответственности в порядке дискреции¹⁵:

- налогоплательщик ранее привлекался к налоговой ответственности;
- налогоплательщиком было создано юридическое лицо незадолго до совершения хозяйственной сделки;
- разовый характер или неритмичность проведения сделок;
- финансовое оформление сделок осуществляется в одном и том же банке, при этом операции осуществляются не по месту нахождения налогоплательщика;
- мониторинг сделок позволяет отследить и выявить цепь транзитных платежей или расчетов между участниками взаимосвязанных хозяйственных операций¹⁶;
- посредством налогового контроля и/или мониторинга выявлены обстоятельства, указывающие на взаимозависимость и /или подконтрольность участников сделки;

¹⁴ См.: *Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 25 дек. 2019 г. // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2020. № 7.*

¹⁵ См.: *Как проявить должную осмотрительность и подтвердить обоснованность налоговой выгоды. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

¹⁶ См., напр.: *Об отдельных вопросах, связанных с налогообложением в сделках между взаимозависимыми лицами : письмо Минфина России от 13 июля 2016 г. № 03-01-18/40957 ; О применении норм Федерального закона от 18.07.2017 № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» : письмо ФНС России от 16 авг. 2017 г. № СА-4-7/16152@. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

– участие третьих лиц (посредников) в одной хозяйственной операции¹⁷.

Надо признать, что некоторые из указанных обстоятельств были названы в п. 6 Постановления Пленума ВАС РФ № 53.

Вместе с тем анализ перечисленных обстоятельств позволяет заключить, что большинство из них ни сами по себе, ни в некоторой совокупности не могут служить основанием для признания налоговой выгоды необоснованной и приятия решения о недобросовестности налогоплательщика, о чем, к слову сказать, предостерег суды, которые рассматривают дела, вытекающие из налоговых контрольно-надзорных отношений, Пленум ВАС РФ (п. 6 Постановления Пленума ВАС РФ № 53).

К сказанному уместно добавить, что ссылки налоговых органов на нарушение требований, изложенных в ведомственных актах (письмах, инструкциях), могут быть подвергнуты сомнению и не приняты судом вследствие того, что данные акты не имеют силы закона.

Учитывая, что законодатель не определил в НК РФ признаки и соотношение понятий «недобросовестность», «оптимизация», «незаконное уменьшение налоговой базы», инспекторы налоговых органов, опираясь на ведомственные акты, действуя в порядке усмотрения, самостоятельно выделяют обстоятельства, которые, по их мнению, выступают основанием для признания налогоплательщика недобросовестным [14]. Некоторые из них нашли отражение в актах (письмах) Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной налоговой службы. Данные обстоятельства довольно-таки часто становятся предметом рассмотрения в ар-

битражных судах. Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) не раз давал свои разъяснения в связи с вынесением налоговыми органами решений в порядке дискреции. Наиболее часто, особенно в последние 10 лет, предметом спора становится вопрос о признании недобросовестными действий по дроблению бизнеса между несколькими налогоплательщиками, применяющими специальные налоговые режимы. Данный факт не запрещен действующим законодательством о налогах и сборах, но рассматривается ФНС России как основание для признания действий налогоплательщика направленными на обогащение и уход от уплаты налога в полном объеме.

На данное обстоятельство обратил внимание законодатель. Так, Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен законопроект¹⁸, ориентированный на внедрение инноваций (установление «справедливости») при налогообложении, в частности, для лиц, применяющих специальные налоговые режимы. С установлением прямого запрета на дробление бизнеса между несколькими налогоплательщиками, применяющими специальные налоговые режимы, не получилось... Запрета фактически нет. Предлагается создать такие условия, при которых переход на упрощенную налоговую систему (а следовательно, дробление бизнеса) будет налогоплательщику неинтересен и экономически не оправдан. В паспорте проекта написано: «направлен на новации в налоговой системе». Это не в полной мере верно с теоретической точки зрения. Но это отдельная тема. Можно предположить, что данный законопроект разработан

¹⁷ См.: *О применении вычетов по НДС при строительстве объектов недвижимости, осуществляемых в период с 2001 по 2010 гг.* : письмо ФНС России от 8 апр. 2011 г. № KE-4-3/5585@. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: *О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в части совершенствования налоговой системы)* : паспорт проекта Федер. закона № 639663-8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и внесен по настоятельному требованию Минфина России. В частности, данный законопроект предлагает донастройку режима упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) и создание условий, направленных на плавный и поэтапный переход на общий режим налогообложения тех налогоплательщиков, которые применяют в настоящее время один из режимов УСН. Но главное, указанный законопроект направлен, согласно позиции Правительства РФ, на борьбу со схемами дробления бизнеса. Последнее, опять-таки по мнению Правительства РФ, позволит налогоплательщикам, применяющим режимы УСН, не платить косвенные налоги, что зачастую становится конкурентным преимуществом по отношению к другим и нарушает принцип равенства налогообложения.

В пояснительной записке к законопроекту сказано: «Проект федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” направлен на реализацию Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г.» Введением закона в действие предполагается «комплексное системное изменение параметров налоговой системы в части налогообложения корпоративных и личных доходов на базе принципа справедливости и эффективности перераспределения поступлений между различными слоями населения и секторами экономики».

Для налогоплательщиков, применяющих УСН, законопроектом предусматривается увеличение предельного размера доходов до 450 млн руб., а также увеличение размера остаточной стоимости основных средств и прочего. Данные величины будут ежегодно индексироваться на коэффициент-дефлятор. Налогоплательщики, применяющие УСН, станут

платильщиками НДС, что, собственно, если не разрушает, то подкашивает всю систему режимов УСН. Предлагается послабление для налогоплательщиков, применяющих УСН, – освобождение от НДС, если за предшествующий налоговый период сумма доходов не превысила 60 млн руб., а также применение либо общего порядка исчисления и уплаты НДС, либо пониженных ставок по НДС в размере 5 %. Вместе с тем налогоплательщики, применяющие УСН по данным пониженным ставкам, не будут иметь право на налоговые вычеты по НДС.

Законопроектом предусмотрена амнистия для налогоплательщиков, готовых отказаться от схем дробления бизнеса: устанавливается порядок прекращения обязанности по уплате налогов, пеней, штрафов (амнистии), не уплаченных в результате дробления бизнеса налогоплательщиками, при добровольном отказе такими лицами от дробления бизнеса. Правительство полагает, что принятие данных изменений не приведет к негативным социально-экономическим и финансовым последствиям, а их реализация не окажет влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Таким образом, законопроект не содержит прямых запретов на дробление бизнеса, не содержит запрета на единовременное открытие одним лицом трех–пяти организаций и не вносит каких-либо изменений в порядок проведения налогового контроля. А значит, практика принятия дискреционных актов в данном случае продолжится.

В настоящее время часто встречаются такие ситуации, когда в ходе мероприятий налогового контроля налоговым инспектором устанавливается, что налогоплательщик перераспределил своих сотрудников между взаимозависимыми организациями. Например, бухгалтер ведет одновременно три–четыре организации, участвующие

в единой цепочке (схеме) бизнеса. Отсюда инспектор налогового органа делает вывод, что формально налогоплательщик произвел дробление численности работников. Такое действие рассматривается налоговыми органами как извлечение необоснованной налоговой выгоды. Повторим, законодательного запрета на совершение таких действий не имеется. Подобные конфликты часто рассматриваются в арбитражных судах. Интересно, что ВС РФ, рассматривая подобное дело в 2018 г.¹⁹, поддержал доводы налогового органа. Однако чаще у налогового органа нет достаточных доказательств или они опровергаются налогоплательщиком.

Большое количество дел приходится на рассмотрение конфликтов, связанных с так называемым манипулированием ценами, в том числе по сделкам с взаимозависимыми лицами. Осуществляя мероприятия налогового контроля, инспектор сопоставляет средние отпускные цены и цену сделки в целях выявления фактов занижения цены, то есть налоговый инспектор должен доказать, что налогоплательщик реализовывал товары (работы, услуги) аффилиированному лицу, применяющему УСН, по заниженной цене. Фактически данное отклонение станет для инспектора поводом для принятия решения о недобросовестности и, соответственно, привлечении к налоговой ответственности. В подобных случаях ВС РФ совершенно однозначно поддерживает малый бизнес. Например, Судебная коллегия по экономическим спорам указывает, что «отличие примененной налогоплательщиком цены от уровня цен, обычно применяемых по идентичным (однородным) товарам, работам или услугам другими участниками гражданского оборота,

также не может служить самостоятельным основанием для вывода о получении налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды»²⁰.

Таким образом, ВС РФ поставил точку в вопросе о том, что отклонение от цены или, как полагает налоговый орган, «манипулирование ценами» не является самостоятельным доказательством вины налогоплательщика и требует дополнительно сбора данных об иных обстоятельствах, указывающих в своей совокупности на недобросовестность ведения бизнеса.

В категории налоговых споров довольно часто рассматриваются конфликты по итогам проверки на недобросовестность контрагента налогоплательщика, поскольку тут широта предположений и вынесения налоговыми органами актов в порядке дискреции не имеет границ. Анализ решений судов высших инстанций позволил выявить несколько обстоятельств, по которым налоговый орган выносит решение о недобросовестности контрагента. Некоторые из них не вызывают сомнений, поскольку основаны на законодательных запретах, иные же требуют правового оформления. Так, налоговый орган может вынести акт о признании контрагента налогоплательщика недобросовестным в случаях, если:

- 1) контрагент не зарегистрирован в Едином государственном реестре налогоплательщиков;
- 2) осуществляет свою деятельность без лицензии (при ее необходимости)²¹;
- 3) является «массовым» учредителем (открыл несколько компаний);
- 4) не имеет расходов (издержек), связанных с ведением бизнеса;
- 5) не имеет в штате собственного персонала;

¹⁹ См.: *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 5 сент. 2018 г. № 308-КГ18-12753 по делу № А32-44581/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ *Определение* Судеб. коллегии по экономич. спорам Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 марта 2018 г. № 303-КГ17-19327 по делу № А04-9989/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См.: *Определение* Судеб. коллегии по экономич. спорам Верхов. Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2021 г. № 309-ЭС20-17277 по делу № А76-2493/2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6) на балансе фирмы не значатся основные средства, не имеется транспортных средств (п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ № 53);

7) не имеет складских помещений и (или) производственных активов и прочего – перечень остается открытым.

В 2021 г. в целях обоснования и утверждения позиций налоговых органов при рассмотрении в суде дел о налоговых конфликтах, возникающих по результатам налогового контроля, и в связи с необходимостью устранения проблем применения на практике ст. 54.1 НК РФ выпущено Письмо ФНС России № БВ-4-7/3060@²². Раздел VIII данного документа содержит непосредственные рекомендации по доказыванию выявленных при проведении мероприятий налогового контроля обстоятельств и юридическому обоснованию при квалификации налоговых деликтов, в частности рекомендации по выявлению фактов незаконного уменьшения налоговой базы. По своей сути рекомендации, о которых идет речь, не только расширяют действие норм НК РФ, но и вводят процедуры, не закрепленные данным кодексом.

В любом случае при выявлении в ходе налогового контроля схем дробления бизнеса налоговый инспектор производит доначисление сумм налога, подлежащего уплате в бюджет.

По мнению П. П. Серкова, пределы административного усмотрения органов исполнительной власти сдерживаются судебной правоприменительной практикой, основанной на принципах справедливости и законности [15, с. 439], и устанавливаются в интересах человека, общества и государства [15, с. 442]. Суд, рассматривая дела по налоговым спорам, требует предоставления сторонами спора доказательств, обосновывающих законность их действий, в полном объеме и осущест-

вляет проверку законности вынесенного налоговым органом решения, используя все инструменты судебной власти.

А вот А. А. Гришковец предполагает, что усмотрение чаще всего присутствует тогда, когда есть неопределенность в действующих нормативных правовых актах [16, с. 29].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФНС России – это не законодательный орган, а федеральная служба, которая вправе принимать только подзаконные акты (инструкции, письма, формы и т. п.), разъясняющие и конкретизирующие порядок применения той или иной законодательной нормы. Акты ФНС России носят рекомендательный, необязательный характер. Они могут быть направлены на организацию работы подведомственных структур, повышение эффективности работы налоговых инспекторов. Действия и акты налоговых органов, в том числе акты, принятые в порядке усмотрения, не опирающиеся на законодательную норму, могут быть оспорены в суде.

Нужно заметить, что НК РФ не содержит запретов на дробление бизнеса, выбор режима налогообложения, установление цены реализации и т. д. Предприниматели вправе самостоятельно выбирать форму осуществления предпринимательской деятельности, налоговый режим, контрагентов, определять ценообразование.

Несомненно, следует принять во внимание то, что от состояния доходной части бюджета (суммы поступающих налогов и сборов) зависит выполнение социальных программ, а также то, что налоговый орган защищает финансовые интересы и отстаивает экономический суверенитет государства. Есть понимание того, что законодатель зачастую постфактум реагирует на схемы ведения бизнеса, отдельные девиантные проявления

²² См.: О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации : письмо ФНС России от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

налогоплательщиков, и в этой связи решающая роль отводится системе правосудия с принятыми формами разбирательства и инструментами доказывания.

Согласимся с выводом Ю. Н. Старицова, что усмотрение – «...спутник как административного правоприменения, так и нормотворчества» [8, с. 4]. На упомянутой выше всероссийской научно-практической конференции Ю. Н. Старицов выразил мнение о необходимости усиления возможностей полноценного судебного контроля за актами усмотрения, вынесеннымими органами публичной власти.

В заключение приходим к выводу о том, что в современных условиях правоприменительной практики налоговых органов усмотрение – неотъемлемая часть механизма налоговых контрольно-надзорных отношений. Несмотря на то что акты налоговых органов, принятые в порядке усмотрения, не имеют на то законодательного обоснования, нужно сказать, что они принимаются в соответствии с lawально стоящими перед налоговыми органами целями и задачами и направлены на соблюдение законности ведения бизнеса, своевременную уплату налогов в полном объеме. Российское объективное право уполномочивает органы исполнительной власти (в том числе налоговые) действовать в пределах (рамках) установленных правовой нормой властных полномочий, дает возможность проявить усмотрение, служа целям и интересам общества и государства. Акты налоговых органов зачастую служат целям преодоления

и заполнения пробелов в действующем законодательстве.

Поскольку решение, вынесенное налоговым органом в порядке усмотрения, не имеет в своем основании законодательной нормы, то действия налогового органа оспоримы, соответственно, акт налогового органа (решение) может быть признан в суде ничтожным. Сдерживающим фактором, направленным на соблюдение пределов усмотрения, выступает контроль (прежде всего судебный) и прокурорский надзор [6]²³. Как верно заметил Ю. П. Соловей, опираясь на Постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21²⁴, должна быть обеспечена обоснованность и всесторонняя оценка фактических обстоятельств дела, важно доверие к закону и действиям государства, административные акты, их мотивированность и действия должны быть соразмерны (пропорциональны) цели закона и т. п.

Резюмируя, хотелось бы подчеркнуть, что усмотрение в налоговых юридических отношениях, в том числе в конфликтах по налоговым спорам, в целом понимается нами как правовое отношение, в основе которого лежит вынесенный уполномоченным органом публичной власти (должностным лицом) подзаконный ненормативный акт, который имеет своим назначением юридическое разрешение дела, но является оспоримым в силу того, что основания и (или) порядок его издания не урегулированы правовыми нормами с достаточной полнотой или конкретностью (например, законом, НК РФ).

²³ См.: Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики : моногр. / [А. И. Стахов, М. Н. Кобзарь-Фролова, С. А. Порываев, Е. Г. Шалманов] ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Стахова. М. : РГУП, 2019. 281 с.

²⁴ См.: О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2022. № 9.

Список литературы

1. Денисенко В. В., Денисенко С. Г. Философско-правовой анализ дискреционных полномочий властных субъектов административно-деликтных отношений // Философия права. 2023. № 4 (107). С. 80–86.
2. Соловей Ю. П. Стандарты судебной оценки дискреционных актов органов (должностных лиц) публичной организации по законодательству Российской Федерации об административном судопроизводстве // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 99–113.
3. 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>
4. Соловей Ю. П. Административное усмотрение (сравнительно-правовое исследование) // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : моногр. : в 12 т. / [Р. Л. Хачатуров, Л. И. Глухарева, А. А. Головина и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2022. Т. VIII: Административное право в системе современного российского права / под ред. проф. Р. Л. Хачатурова, проф. А. П. Шергина. С. 407–454.
5. Бросалина А. А. Административное усмотрение: понятие и пределы реализации в деятельности органов исполнительной власти // Государственная служба. 2023. Т. 25, № 5 (145). С. 6–14. DOI: <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-5-6-14>
6. Зырянов С. М. Пределы усмотрения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 72–77.
7. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–30.
8. Старилов Ю. Н. Административное усмотрение – не «свое мнение», а правовое решение! // Административное право и процесс. 2024. № 12. С. 3–13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13>
9. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М. : Изд. Г. А. Лемана, 1914. 337 с.
10. Старилов Ю. Н. Сложный путь познания правового усмотрения: к чувству уверенности на основе ценностных ориентиров // Административное право и процесс. 2025. № 1. С. 15–25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25>
11. Горбунова О. Н. Избранное = Best works / [предисл. И. А. Цинделлиани]. М. : РГУП, 2017. 542 с.
12. Крохина Ю. А. Доктрина как фактор оптимизации финансового законодательства // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства : материалы междунар. науч. конф. Черновцы, 2003. Вып. 1. С. 40.
13. Запольский С. В. Теория финансового права: научные очерки. М. : РАП, 2010. 371 с.
14. Брызгалин А. В. Учетная политика предприятия для целей налогообложения на 2022 год // Налоги и финансовое право. 2022. № 2. С. 9–115.
15. Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования) : моногр. : в 3 ч. М. : Норма, 2018. Ч. первая: Границы правового неведомого. 512 с.
16. Гришковец А. А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 24–36.

References

1. Denisenko V. V., Denisenko S. G. Philosophical and Legal Analysis of Discretionary Powers of Government Subjects of Administrative and Tort Relations. *Philosophy of Law*. 2023;4:80-86. (In Russ.)
2. Solovey Yu. P. Standards of Judicial Evaluation of Discretionary Acts of Bodies (Officials) of Public Administration Under the Laws of the Russian Federation on Administrative Procedures. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2015;8:99-113. (In Russ.)
3. 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.)
4. Solovey Yu. P. Administrative Discretion (A Comparative Legal Study). In: Khachaturov R. L., Glukhareva L. I., Golovina A. A. etc. *Formation and Development of Branches of Law in the Historical and Contemporary Legal Reality of Russia. Vol. VIII: Administrative Law in the System of Modern Russian Law*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2022. P. 407–454. (In Russ.)
5. Brosalina A. A. Administrative Discretion: the Concept and Implementation Limits in the Activities of Executive Authorities. *Public Service*. 2023;25(5):6-14. DOI: <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-5-6-14> (In Russ.)
6. Zyryanov S. M. Discretion Limits in Law Enforcement Activities of Executive Bodies. *Administrative Law and Procedure*. 2018;7:72-77. (In Russ.)
7. Manokhin V. M. The Rule of Law and the Problem of Discretionary Governance. *Soviet State and Law*. 1990;1:23-30. (In Russ.)

8. Starilov Yu. N. Administrative Discretion: Not “One’s Own Opinion”, but a Legal Solution! *Administrative Law and Procedure*. 2024;12:3-13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13> (In Russ.)
9. Elistratov A. I. *Fundamental Principles of Administrative Law*. Moscow: Publ. by G. A. Leman; 1914. 337 p. (In Russ.)
10. Starilov Yu. N. A Complicated Path of Understanding Legal Discretion: on the Sense of Confidence Based On Value Orientations. *Administrative Law and Procedure*. 2025;1:15-25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25> (In Russ.)
11. Gorbunova O. N. *Best Works*. Moscow: Russian State University of Justice Publ.; 2017. 542 p. (In Russ.)
12. Krokhina Yu. A. Doctrine as a Factor in Optimising Financial Legislation. In: *Financial-Legal Doctrine of the Post-Socialist State. Iss. 1*. Chernovtsy, 2003. P. 40. (In Russ.)
13. Zapol'skii S. V. *The Theory of Financial Law: Scholarly Essays*. Moscow: Russian Academy of Justice Publ.; 2010. 371 p. (In Russ.)
14. Bryzgalin A. V. 2022 Accounting Policy of the Enterprise for Taxation Purposes. *Tax and Financial Law*. 2022;2:9-115. (In Russ.)
15. Serkov P. P. *Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation). Part 1*. Moscow: Norma Publ.; 2018. 512 p. (In Russ.)
16. Grishkovets A. A. State Service and Civil Society: Legal Problems of Correlation (Practice of Russia). *State and Law*. 2004;1:24-36. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук (ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>; e-mail: adminlaw@igpran.ru

ABOUT THE AUTHOR

Margarita N. Kobzar-Frolova, Chief Researcher of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>; e-mail: adminlaw@igpran.ru

Поступила | Received
15.07.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.11.2025

Принята к публикации | Accepted
27.11.2025



Оригинальная научная статья

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

О. А. Кожевников 

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

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

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

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

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

Original scientific article

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

O. A. Kozhevnikov 

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

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

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

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

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

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

ОБОСНОВАНИЕ АКТУАЛЬНОСТИ ВЫБРАННОЙ ТЕМАТИКИ

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

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

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

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

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

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

³ См.: Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 374–383. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-4-374-383> ; Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

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

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

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

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ТОЛКОВАНИЯ ДИСКРЕЦИИ В РЕШЕНИЯХ КС РФ

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

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

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

⁷ Там же.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

Список литературы

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

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

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

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

References

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

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

ABOUT THE AUTHOR

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

Поступила | Received
22.07.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
09.11.2025

Принята к публикации | Accepted
18.11.2025



Оригинальная научная статья

Теория административного усмотрения: сравнительно-правовые аспекты

О. Н. Шерстобоев

Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
✉ sherson@yandex.ru

Аннотация. Легитимация административного усмотрения связана с предоставлением судам возможности проверять дискреционные акты управления. Одновременно формировалась система критерии, которые предназначалась для проверки таких актов. В статье исследуются основные и некоторые дополнительные критерии оценки административного усмотрения судами, демонстрируются способы их легальной формализации, делаются выводы о лучших и приемлемых способах. Сравнительно-правовой метод – основной метод настоящего исследования. Он позволил изучить модели юридической формализации критериев в Австрии, Германии, Франции, некоторых странах Центральной Азии, сравнить их с российской судебной практикой и законодательством. Автор делает вывод, что административное усмотрение не должно оформляться как институт административного права. В этом случае есть риски утраты усмотрением своих сущностных характеристик, что снижает эффективность государственного управления. Во всех странах усмотрение приходит в административное право через критерии его ограничения, которые позволяют судам проверять законность дискреционного административного акта. Основными критериями являются законная цель и пределы полномочий административных органов; дополнительные критерии представлены общими принципами административного права (административных процедур). Данные принципы сконструированы судьями и научными школами, они тесно связаны с конституциями, поэтому нет необходимости их закреплять в законодательстве. В этой ситуации нормы-дефиниции воспроизводят общезвестные истины и не дополняют административное право чем-то новым. Такой прием можно оправдать лишь тем, что ранее в правовой системе страны какой-то принцип отсутствовал и законодатель впервые ввел его в юридическую практику. Важно, что даже после закрепления нормы-принципа в законе она будет подвергнута судебному толкованию. Судам все равно придется уточнять ее содержание и порядок реализации. В России основные принципы, в том числе пропорциональность и защита доверия, уже давно признаны судами и доктриной. Они подтверждены в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, которым следует и Верховный Суд Российской Федерации. Тем не менее российский законодатель закрепляет их в отдельных законах, среди которых и законодательство о государственном контроле. Представляется, что Верховному Суду РФ следует активнее применять принципы, которые позволяют оценивать административное усмотрение. В частности, защита доверия нуждается в большем внимании со стороны Пленума Верховного Суда РФ.

Ключевые слова: административное усмотрение; административный акт; судебный контроль; пропорциональность; защита доверия (законных ожиданий); сравнительное административное право

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Шерстобоев О. Н. Теория административного усмотрения: сравнительно-правовые аспекты // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 584–599. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-584-599>. EDN: <https://elibrary.ru/rbezzd>

Original scientific article

Theory of Administrative Discretion: Comparative Legal Aspects

O. N. Sherstoboev 

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

 sherson@yandex.ru

Abstract. The legitimisation of administrative discretion is closely linked to empowering courts to review discretionary administrative acts. At the same time, a system of criteria designed to enable such review emerged. This article examines the key and several supplementary criteria used by courts to assess administrative discretion, demonstrates methods of their legal formalisation, and draws conclusions regarding the most appropriate and effective methods. The primary methodology employed is comparative legal analysis. This approach makes it possible to examine the models for legal formalisation of these criteria in Austria, Germany, France, and several Central Asian countries, and to compare them with Russian judicial practice and legislation. The Author concludes that administrative discretion should not be institutionalised as a separate institution of administrative law, as doing so risks eroding its essential characteristics and diminishing the effectiveness of public administration. In all countries studied, discretion enters administrative law through criteria that limit it and thereby enable courts to review the legality of discretionary administrative acts. The main criteria are the lawful purpose and scope of powers of administrative bodies, while additional criteria consist of general principles of administrative law (administrative procedure). These principles have been developed by courts and scholarly schools and are closely tied to constitutional provisions. Therefore, there is no need for their codification; statutory definitions would merely restate well-known principles and would not add anything substantively new. Codification is justified only when a principle is absent from the legal system and the legislator is introducing it for the first time. Importantly, even once a principle has been codified, it will still require judicial interpretation; courts will continue to refine its meaning and methods of application. In Russia, the main principles, including proportionality and the protection of legitimate expectations, have long been recognised by courts and doctrine. They are affirmed in the decisions of the Constitutional Court, which the Supreme Court follows. Nonetheless, the Russian legislator continues to codify them in various statutes, including legislation on state control. The Author concludes that the Supreme Court should apply these principles more actively when reviewing administrative discretion. In particular, the protection of legitimate expectations requires greater attention from the Plenum of the Supreme Court.

Keywords: administrative discretion; administrative act; judicial review; proportionality; trust protection (protection of legitimate expectations); comparative administrative law

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

For citation: Sherstoboev O. N. Theory of Administrative Discretion: Comparative Legal Aspects. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):584-599. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-584-599>. EDN: <https://elibrary.ru/rbezzd> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ. НЕСКОЛЬКО СЛОВ

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ

АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Административное усмотрение – это традиционная характеристика управлена-
ческой деятельности, благодаря которой

во многом формировалась, уточнялась и оттачивалась отраслевая доктрина. Еще на рубеже XIX–XX вв. его природа не вызывала серьезных споров среди специалистов в области государственного, административного права. Для них усмотрение

проявлялось в актах органов и должностных лиц, которые в разной степени могли связываться нормами права. Усмотрение понималось как специфическая деятельность, которая, по мнению А. Ф. Евтихиева, выражается «свободно целесообразной оценкой» юридически установленных основ принятия решений, что дает администрации свободу «от юрисдикционного контроля» [1, с. 77]. Для французских специалистов периода становления теории административного права, по свидетельству Л. Дюги, усмотрение заключалось в принятии/непринятии решения в объеме, определяемом самим субъектом административной власти¹. Э. Бернатчик полагал, что орган реализует свои дискреционные полномочия, действуя в публичном интересе [2, S. 39–41], а Р. Лаун в развитие этого тезиса писал об объективных критериях, которыми руководствуются органы, реализуя предоставленные законодателем полномочия [3, S. 262]. В. Еллинек также указывал на надлежащие административные действия, которые основаны не на прихоти и произволе должностных лиц, а на публичном интересе, законных целях [4, S. 32, 37]. Г. Харт рассматривал усмотрение как необходимость «сделать выбор и принять решение» [5, р. 661]. Иными словами, административное усмотрение – это всегда деятельность, она не регулируется нормами права либо, что более правильно для современности, осуществляется в нормативно установленных пределах для достижения законных целей. Правовая неопределенность исторически не позволяла заметить усмотрение в юридических конструкциях, но его никогда не исключали из системы управления государством, просто на каком-то этапе оно не считалось предметом, который поддается юридическому воздействию.

Становление административной юстиции ознаменовалось идеей о подконтрольности администрации. Благодаря ей усмотрение оказалось в административных правопорядках разных стран и еще в первой половине XX в. заняло в них прочные позиции. Но и здесь усмотрение не изменило изначальной природе. Оно по-прежнему оставалось деятельностью и означало выбор лучшего поведения. В таком контексте сомнительны взгляды на административное усмотрение как на институт права. В этом случае ему приписываются не свойственные черты, термин «усмотрение» помещается в не предназначенные для него юридические лекала. Действительно, в юридической литературе усмотрение (дискреция, дискреционная власть) и правовой институт периодически переплетаются [6, с. 6]. Такое терминологическое сочетание даже приводит к аксиоматичным выводам, где «дискреционная власть рассматривается как правовой институт» и в России, и в зарубежных доктринах². Подобные выводы, как правило, формулируются как нечто само собой разумеющееся и доказываются сносками на работы соответствующих авторов, то есть выводы делаются технически, без должного обоснования. С. С. Алексеев еще в 1975 г. обращал внимание на «подчас чрезмерно широкое» использование в литературе термина «институт», что «в ряде случаев лишает его необходимой определенности». Между тем, как указывал С. С. Алексеев, «правовой институт должен обладать полным “комплектом” норм, при помощи которых возможно охватить все существенные моменты регулирования соответствующего участка» [7, с. 105]. Ю. П. Соловей неоднократно отрицал «институт усмотрения» в административном праве России: если

¹ См.: Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства: лекции, прочитанные в 1908 г. в Высшей школе наук в Париже. М. : Изд. Н. Н. Клочкива, 1909. С. 31–32.

² См.: Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 45.

нет достаточного числа норм, регулирующих соответствующие однородные отношения, не может быть и института права³.

Следует добавить, что усмотрение – это выбор нужного варианта поведения, который выражается принятием административного акта, совершением или несовершением действия. Эти составляющие не требуют нормативного закрепления. Даже если это произойдет, то регулирование никак не скажется на реализации дискреционных полномочий. Более того, попытка сформировать систему правовых норм, то есть придать усмотрению видимость правового института, может затруднить его осуществление. Вследствие этого исказится смысл усмотрения, выраженный в определенной свободе. Субъекту администрации понадобится принять дискреционный акт, а из-за нормативной детализации это окажется затруднительным или невозможным. Ф. Ульманн в числе препятствий для кодификации общего административного права как раз указал на традиционное противостояние, даже противоборство, дискреции и поведения, связанного нормами права. Плотная юридическая регламентация посягает на возможность действовать свободно, что в чрезмерном варианте нарушает смысл публичного управления [8, р. 405].

Сформировать правовой институт административного усмотрения, конечно, возможно. Для этого потребуется принять какое-то количество юридических правил о реализации дискреционных полномочий. Но в этом случае дискреция лишится необходимой гибкости, а значит, снизится ее эффективность. Органы власти, их должностные лица не смогут во всех

случаях оперативно решать задачи, ради которых они получили усмотрение. Поэтому регулировать нужно не усмотрение как таковое, а то, что ограничивает его, лишает администрацию возможности действовать произвольно, вне юридических рамок. В этом случае напрашивается закономерный вопрос: а что и как в этой ситуации поддается законодательной систематизации?

ПРАВОВАЯ ФОРМАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Отправной точкой для усмотрения в административном праве стал поиск ответа на вопрос о праве и реальной возможности судов, иных органов проверять дискреционные акты управления. В правопорядках, где подконтрольность усмотрения отрицалась, никого регулирования не возникло, а усмотрение рассматривалось как важная управленческая, но не правовая конструкция. Во Франции, к примеру, представление о суверенном праве государства, которое отражается в административных актах, препятствовало судам проверять их законность⁴, а дискреция в принципе не подлежала внешнему контролю. Лишь теория о превышении полномочий, ориентированная на законную цель, по мнению Л. Дюги, позволила Государственному совету Франции выступить против управленческих решений, опиравшихся на усмотрение, но принятых против такой цели [9, с. 293–294].

В период утверждения дискреции в системе административного права нормативное регулирование почти всегда сочеталось с судебной практикой и юридической доктриной. Законодатель часто фиксировал уже сложившиеся позиции

³ Например, Ю. П. Соловей говорил об этом на международной научно-практической конференции «Административное право: проблемы усмотрения», состоявшейся в Новосибирске 25 мая 2023 г. Сомнение в существовании «института административного усмотрения» выражено и в статье, опубликованной в 2025 г. См.: Соловей Ю. П. О достоверности и новизне некоторых результатов современных исследований развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 87–11. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-11>

⁴ См.: Дюги Л. Указ. соч. С. 31–32.

судов и мнения именитых ученых, но встречались и обратные примеры, где первое слово было за парламентом. Сейчас уже неважно, кто и как прочертил нормативные границы усмотрения, поскольку на правовой карте мира насчитывается множество законов с примерно одинаковыми по содержанию нормами. Среди них наиболее популярным вариантом остается Закон ФРГ об административных процедурах (далее – ЗАП ФРГ), § 40 которого посвящен усмотрению⁵. В нем содержатся два критерия оценки усмотрения: оно реализуется в соответствии с целью, для достижения которой орган получил дискреционное полномочие, и в пределах нормативно-определенных полномочий. Нужно отметить, что норма об административном усмотрении имеется и в § 114 Устава административных судов ФРГ (далее – УАС ФРГ). Текстуально нормы § 40 и § 114 похожи. В последней отмечается обязанность суда проверить законность дискреционного акта в той мере, в которой административный орган вышел за пределы полномочий и/или его действия не соответствовали законной цели. Есть уточнение, что в процессе рассмотрения спора органу, издавшему акт, дозволяется представлять доводы в свою пользу⁶. Я. Цико отмечает, что здесь нет дублирования: если § 40 ЗАП ФРГ определяет пределы усмотрения для административного органа в рамках административной процедуры, то в § 114 УАС ФРГ устанавливаются пределы судебной проверки дискреционного решения административного органа. Эти нормы также связаны с конституционным принципом разделения властей. Первая относится

к административной деятельности государства, вторая – к судопроизводству⁷.

Немецкий законодатель не избрал норму о цели и пределах компетенции, она возникла эволюционно. Ее основа находилась в решениях судов и научных исследованиях. Правоведы из Германии здесь не были одинокими, параллельно с ними критерии оценки дискреционных актов искали представители многих правопорядков. Целенаправленная деятельность органов власти и пределы их компетенции – это наиболее очевидное, что находилось перед глазами юристов, задумавшихся о законности управляемых действий, совершенных по усмотрению. Например, по свидетельству В. де Фалько, во Франции этот процесс запустил Государственный совет через теорию злоупотребления полномочиями. Его судьям приходилось оценивать рациональность дискреционных решений, сопоставлять их с аналогичными актами, нормативными требованиями. Рассогласование между целью акта и мерой, которая выбиралась для ее достижения, рассматривалось как важный признак нарушения принципа законности [10, р. 172]. Эти положения выработал Государственный совет Франции, на законодательном уровне они до сих пор не зафиксированы. В недавно принятом Кодексе Франции об отношениях между обществом и администрацией (2016) имеется правило, относящееся к любым формам государственного управления: администрация обязуется преследовать публичные интересы и соблюдать принцип законности; быть нейтральной, равной и беспристрастной ко всем невластным субъектам (Art. L 100-2)⁸. Формулировки

⁵ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* // Bundesamt für Justiz. 2025. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата обращения: 07.11.2025).

⁶ См.: *Verwaltungsgerichtsordnung* // Bundesamt für Justiz. 2025. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата обращения: 07.11.2025).

⁷ См.: Цико Я. Закон об административных процедурах. Комментарий. Алматы : LEM, 2023. С. 370–372.

⁸ См.: *Code des relations entre le public et l'administration* // Légifrance. 2025. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ (дата обращения: 07.11.2025).

этого закона вполне сопоставимы с критериями немецкого законодателя, тем более что обширную практику Государственного совета Франции с принятием данного Кодекса никто не отменял, именно она по-прежнему обеспечивает подконтрольность административного усмотрения.

Закон Австрии об общем административном производстве (1925) никогда не закреплял специальные нормы об административном усмотрении⁹. Все его положения об административных актах относятся к дискреции, насколько позволяет ее природа и возможности человеческого разума. П. Квоста отмечает, что критерии реализации усмотрения – это вопрос регулирования в отдельных сферах управления. Нормы права с чрезмерно абстрактными дискреционными полномочиями («вправе в любое время установить» и иные подобные формулировки) признаются неконституционными, а молчание законодателя отсылает к общим принципам права, необходимым для оценки правомерности дискреции [11, с. 21–26]. В нашем столетии был отредактирован п. 2 ст. 130 Конституционного закона Австрии. Норма подтвердила законность действия административного органа по усмотрению, если оно совершено в пределах, установленных законом (исключение определено для административных правонарушений и дел, подведомственных Федеральному финансовому суду)¹⁰. К. Фукс считает, что приданье административному усмотрению конституционного характера подчеркивает важность конструкции, но также может изменить объем проверки

таких решений в административных судах первой инстанции. Они теперь вправе ссылаться на законность и проверять акты администрации по существу. Автор также отмечает практику Федерального административного суда, сохранившего осторожный подход к критериям проверки актов, принятых по усмотрению: суд не подменяет собственным усмотрением дискрецию административного органа [12, S. 100–101]. Такой взгляд опирается на норму п. 4 § 28 Закона Австрии об административном судопроизводстве, но в п. 7 этого параграфа имеется прямая ссылка к конституционной норме п. 2 ст. 130: суд вправе обязать административный орган исправить его дискреционный акт с учетом судебной позиции; если требование суда не будет исполнено в установленный судом срок (не должен превышать восемь недель), то суд выносит решение по существу жалобы; таким образом, судебная дискреция заменит административную¹¹. В названном варианте усмотрению в административном праве посвящена норма Конституции, которая нашла продолжение в Законе об административном судопроизводстве и в законодательстве об управлении в отдельных сферах. При этом фундаментом, на который опираются критерии проверки, остается доктрина, подкрепленная позицией высших судов, включая Конституционный Суд.

Законную цель и нормативные пределы дискреционных полномочий можно найти и в иных источниках права разных стран. В России аналогичные нормы обнаруживаются в отдельных

⁹ См.: *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* // Bundeskanzleramt der Republik Österreich. 2025. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=100005768> (дата обращения: 07.11.2025).

¹⁰ См.: *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz* // Bundeskanzleramt der Republik Österreich. 2025. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (дата обращения: 07.11.2025).

¹¹ См.: *Bundesrecht konsolidiert: Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* // Bundeskanzleramt der Republik Österreich. 2025. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255&Artikel=&Paragraf=0&Anlage=&Uebergangsrecht=> (дата обращения: 07.11.2025).

законодательных актах о функциях органов публичной власти. Так, в ст. 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹² много внимания уделяется законности контрольно-надзорных мероприятий, актам контрольно-надзорных органов; указывается, что органам следует действовать в пределах компетенции, а все их решения необходимо надлежащим образом обосновывать. Такие акты следует направлять на цели, указанные в чч. 1, 2 ст. 1 данного Федерального закона. В тексте Федерального закона находятся и специальные критерии, отнесенные исключительно к контрольно-надзорной деятельности администрации и касающиеся форм контрольно-надзорных мероприятий или соразмерности при их осуществлении и др. Нужно отметить, что в отсутствие общего закона, действие которого распространялось бы на все случаи применения административного усмотрения, его функции выполняет Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21¹³ (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 21), в пп. 17 и 18 которого можно обнаружить указание на законность дискреционных актов, если они приняты во исполнение законной цели и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий; нарушение этих требований и/или принципа соразмерности является основанием для «при-

знания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными»¹⁴. Нужно отметить, что в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации нет специальных норм о пределах судебной оценки законности акта, принятого по усмотрению. Все акты проверяются на основании общих норм ст. 9 (законность и справедливость), ст. 226 (ч. 9 и др.) указанного кодекса. Суды также обязаны устанавливать действие органов в рамках компетенции и во исполнение законодательства. Цель в этом случае нужно рассматривать как часть нормативного правового акта. Таким образом, российский законодатель избегает непосредственного закрепления понятия административного усмотрения, критериев его судебной оценки. Тем не менее в законодательстве имеются общие требования, которые в равной степени относятся ко всем органам власти и их решениям, действиям, бездействию. Общие требования законов детализируются судами до уровня, на котором реализуется усмотрение. Свою лепту в определение критериев проверки реализации дискреционных полномочий, помимо Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ), внес и Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ).

Действия по усмотрению редко подробно регламентируются в законодательстве. Государство предпочитает опираться на менее формальные инструменты – доктрину и судебную практику. Они более подвижны и оставляют простор в выборе критериев, их сочетания, а также могут

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

¹³ См.: О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ О значении Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 № 21 как своеобразного предшественника возможному закону об административных процедурах хорошо написано в работе Ю. П. Соловьёва. См.: Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 533–560. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>

меняться под воздействием обстоятельств. Реализация дискреционных полномочий и детальная ее регламентация не только юридически противостоят друг другу, но и затрудняют деятельность субъектов администрации.

ПРИМЕРЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЗНАЧИТЕЛЬНОЙ ДЕТАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО УСМОТРЕНИЮ

Определенный интерес представляет Закон Индонезии о государственном управлении 2014 г. № 30¹⁵ (далее – Закон Индонезии о государственном управлении). Судя по всему, он представляет собой наиболее детальный вариант регулирования деятельности органов публичной администрации по усмотрению. Соответствующие нормы концентрируются в ст.ст. 22–32 гл. 6 Закона Индонезии о государственном управлении, в которых дискреция рассматривается с точки зрения субъектов, целей, сфер и условий возможного применения, процедуры реализации полномочий и последствий. Дискреционные акты принимаются только уполномоченными субъектами, действующими в рамках своих полномочий. Их принятие, в свою очередь, позволяет ускорить решение управленческих задач, восполнить пробелы в законодательстве, преодолеть правовую неопределенность и стагнацию в правительенной деятельности (ст. 22). Усмотрение допускается в четырех случаях (ст. 23): 1) оно предусмотрено нормами права; 2) необходимая норма права отсутствует; 3) нормы права остаются неясными или неполными; 4) имеется существенный интерес в решении управленческой задачи. В статье 24 Закона Индонезии о государственном управлении закрепля-

ется пять условий, при наличии которых допускается принятие дискреционного акта или действие по усмотрению: соответствие целям ст. 22 данного Закона, всем сопутствующим источникам права, принципам хорошего управления (*good governance principles*), а также обоснование объективными причинами и осуществление с добрыми намерениями (*a good intention*). Статья 25 Закона Индонезии о государственном управлении устанавливает случаи реализации дискреционных полномочий с одобрения руководителя служащего, которому необходимо использовать свое усмотрение. Их спектр довольно обширен: если действие будущего акта может повлиять на расходование бюджетных средств; если акт скажется на правах граждан; если дискреция осуществляется в чрезвычайных обстоятельствах (эти случаи охватывают почти все дискреционные акты. – *O. Ш.*). Уполномоченное лицо обязано представить руководителю подробный отчет о своих решениях и действиях. Согласно ст.ст. 26–29 рассматриваемого Закона служащий обязан разъяснить цель и задачи дискреционного акта (действия), содержание, возможные управленческие и финансовые последствия. Все это оформляется письменно и направляется руководителю, от которого в течение пяти дней ожидается резолюция о подтверждении, отклонении акта или требование о его изменении. Статьи 30–32 Закона Индонезии о государственном управлении закрепляют основания недействительности дискреционного акта: принят за пределами полномочий (с их превышением, после их прекращения, с нарушением территориальной подведомственности); действует с нарушением процедуры ответности перед руководителем.

Относительно подробный пересказ норм в изложении А. Вахьюди позволяет

¹⁵ Здесь и далее нормы Закона Индонезии о государственном управлении от 2014 г. № 30 цитируются по статье индонезийского профессора Анди Вахьюди [13, р. 76–77].

заметить несовершенство регулирования. Некоторые положения об административной дискреции очевидны и не нуждаются в законодательном дублировании. Иными словами, если бы такие нормы в законе отсутствовали, то они все равно бы применялись на основании актов о статусе органов администрации, их должностных лиц, в силу общих принципов административного права. Таким образом, ряд норм ст.ст. 22–24 Закона Индонезии о государственном управлении можно свести к более лаконичной немецкой формуле, и это никак не отразится на качестве актов, действий, совершенных по усмотрению. Часть норм об усмотрении приемлема для оценки действительности всех административных актов, а не только дискреционных. Например, это относится к действиям за пределами компетенции. Наконец разрешительная процедура принятия дискреционных актов представляется чрезмерно сложной и ограничивает возможности органов, подменяя суть усмотрения, а в некоторых случаях сводя его практически к нулю. Так, служащему дается несколько дней для достижения результата или для того, чтобы убедить руководителя в необходимости дискреционного акта. Затем дискреционный акт может быть отменен, или руководитель потребует его изменения. В чем же тогда заключается усмотрение? Дискреция ответственного служащего перекрывается усмотрением его руководителя. С одной стороны, такие конструкции с обязательным отчетом и одобрением связаны с недоверием к служащим, их инициативе, а это возможно там, где имеются сомнения в их компетентности. С другой стороны, непосредственный и любой вышестоящий руководитель обладают организационной самостоятельностью и в любой момент без специального законодательного требования могут и обязаны контролировать действия своих подчиненных. Сомнения в компетентности

служащего как раз являются поводом для такого контроля.

А. Вахьюди, кстати, не считает индонезийский пример идеальным. Он отмечает его обязательность для служащих, которые вынуждены с ним соглашаться как с должным. В Законе Индонезии о государственном управлении, по его мнению, сформирован оригинальный подход к административному усмотрению, который отличается от сложившихся в различных доктринах мнений. Проблема правил и процедур – это характеристика индонезийской бюрократии, где в системе управления слишком много жестких процедур, сковывающих органы и их служащих. В литературе эту ситуацию даже именуют патологией административного права. А. Вахьюди также указывает на противоречие, связанное с пресечением инициативы снизу, невозможностью чиновникам первых звеньев самостоятельно принимать дискреционные решения. В особенности это опасно в чрезвычайных ситуациях, где по определению требуется быстрое, эффективное и ответственное решение проблем [13, р. 77–79]. С. Прайога высказывает в целом комплиментарное отношение к индонезийскому закону, но отмечает, что дискреция предусматривается там, где невозможно подробное законодательное регулирование. Дискреционные полномочия ограничивают гибкость управления, влияют на его эффективность, а также формируют предпосылки для злоупотребления властью. Автор указывает на недостатки регулирования. Некоторые полицейские решения, к примеру, принимаются по непрозрачным основаниям и недостаточно контролируются, и это несмотря на нормы о правилах и процедурах, обязательные для любых административных органов. С. Прайога полагает, что в Индонезии недостаточно задействованы традиционные средства контроля, который осуществляется субъектами администрации, судами,

омбудсменом. Более того, исполнение норм Закона Индонезии о государственном управлении рассматривается с позиций служебной этики, то есть служащие сами должны контролировать его соблюдение [14, р. 102, 106–107, 110]. Выводы подтверждают неэффективность норм Закона Индонезии о государственном управлении, касающихся усмотрения. Д. Херьянсях указывает на несоответствия между этим Законом и законодательством об административном судопроизводстве, что не позволяло судам (по крайней мере на момент опубликования статьи указанного автора) эффективно проверять дискреционные акты и действия администрации [15, р. 31–34]. Автор следует устоявшемуся в континентальных правопорядках мнению, что усмотрение в административном праве закрепляется судами благодаря критериям его оценки. Отдавать его на волю вышестоящих управленических инстанций бесполезно, поскольку они и так могут контролировать своих подчиненных, но могут и выступать с ними за одно, действуя в однойластной системе.

Получается, что принятие большого числа норм об административном усмотрении не является залогом успешного управления государством. Большая часть таких правил не решает проблем, которые они призваны устранять. Их разрешение видится в опоре на общие принципы, что провозглашается в индонезийском примере, а также разумном следовании легальным целям и действиям в пределах имеющихся полномочий. В таком контексте критерии оценки усмотрения выступают не столько регулятивными нормами, сколько приемами юридической техники, которые указывают на способы преодоления пробелов и неопределенности в праве. Детализация усмотрения в правовом регулировании может выразиться в банальности, окостенелости, сказаться на эффективности его применения.

Общие принципы административного права как критерии оценки дискреционного административного акта.

Нужно ли их законодательно оформлять?

Если цель и пределы полномочий представляются наиболее естественными критериями оценки законности дискреционного акта, то критериями более высокого порядка являются принципы административного права, или, как их часто называют, принципы административных процедур. Их относительно много, а окончательный перечень до сих пор вызывает дискуссии [16; 17]. Все они связаны с представлениями о том, как следует принимать акт управления, каким образом он вступит в силу, будет действовать и прекратит свое действие. Принципы относятся ко всем актам, но если при связанным управлении на первое место выходит законность, то реализация дискреции задействует более разнообразные механизмы регулирования. Законность в наиболее формальном ее понимании может уступить место иным принципам, которые уточняют ее содержание или вытесняют ее из системы аргументации о действительности административного акта. Пропорциональность и защита доверия – это наиболее сложные, но и показательные принципы из этого списка. Их применение характеризует качество регулирования отношений в сферах государственного управления, а также обеспечивает надлежащий баланс публичных и индивидуальных интересов.

Нужно ли закреплять такие принципы в законодательстве? Может быть, их общий характер позволяет администрации и судам использовать их и без такой formalизации? Для начала следует отметить, что все эти принципы – это творения судей и/или ученых. Так, о пропорциональности впервые заявил Высший

административный суд Пруссии в 1880 и 1882 гг.¹⁶, который оценивал соразмерность административного запрета на строительство в районе холма Кройцберг. Суд сопоставил публичные и частные интересы, цель регулирования и средство, выбранное для ее достижения. Запрет на строительство здания с целью консервации вида на известный монумент был признан непропорционально ограничивающим право заявителя. Есть мнение, что конструкцию соразмерности изобрел известный немецкий юрист К. Г. Сварец [18, с. 104]. В любом случае законодатель не имел отношения к рождению принципа. В действующем ЗАП ФРГ до сих пор нет норм-принципов. Нужно отметить, что положения раздела II ЗАП ФРГ устанавливают некоторые принципиальные требования (язык производства, принцип расследования и прочие), но они не носят фундаментального характера, сравнимого с пропорциональностью или защитой доверия. Общие принципы обладают конституционной природой, выводятся высшими судами из существа норм Основного закона, а их действие не ограничивается публичным управлением, оно распространяется на всю публичную власть [19, р. 17, 19]. Законодательное закрепление таких норм никак не оказывается на их юридической силе, они существуют в официальной доктрине, развиваются через судебную практику, общеизвестны. Нормативные оковы могут оказаться слишком тесными для общих принципов и не позволяют сдерживать администрацию в новых или не-предвиденных случаях. Слишком общие

формулировки таких норм окажутся базальными повторениями очевидных истин. Например, если убрать из законодательства мантру о том, что субъекты регулирования обязаны исполнять конституцию, законы и подзаконные акты (с перечнем их видов), то ровным счетом ничего не изменится. Обязательность норм права – это их сущностная характеристика, без которой права не существует. Если в стране признается наличие правопорядка, то утверждается и обязанность исполнять нормы права.

Пропорциональность и защита доверия корректируют слишком формальную законность, а иногда конкурируют с ней (например, в случае признания действительным незаконного административного акта). Для оценки усмотрения этот вывод особенно важен, поскольку оно существует до тех пор, пока администрацию не связывают требованиями позитивного права. Закрепление сложных принципов в законодательстве оправдано, если они не очевидны для правопорядка, если они не известны доктрине и не применяются судами. В какой-то мере это объясняет разделы о принципах в законах об административных процедурах последнего поколения¹⁷. Можно процитировать ст.ст. 6–17 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан¹⁸; ст.ст. 5–19 Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах»¹⁹; ст. 4 Закона Туркменистана «Об административных процедурах»²⁰. Эти источники права выбраны случайно как демонстрация юридико-технического показателя, когда законодатель

¹⁶ См.: *Kreuzbergurteil* PrOVG Endurteil des II Senats vom 14.6.1882, Rep. II B. 23/82 PrOVGE 9, 353 ff. URL: <https://web.archive.org/web/20170119162018/http://recht.denkmalnetzbayern.de/wp-content/uploads/2016/02/2-5-4-Sonstiges-Kreuzbergurteil-PrOVG-14-6-1882-11-S.pdf> (дата обращения: 07.11.2025).

¹⁷ Имеются в виду законы, принятые в конце XX – начале XXI в. по большей части в странах Кавказа и Центральной Азии.

¹⁸ См.: *Административный* процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI // Әділет. 2025. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 07.11.2025).

¹⁹ См.: *Об административных* процедурах : Закон Респ. Узбекистан от 8 янв. 2018 г. № ЗРУ-457 // LexUz. 2025. URL: <https://lex.uz/docs/3492203> (дата обращения: 07.11.2025).

²⁰ См.: *Об административных* процедурах : Закон Туркменистана от 3 июня 2017 г. № 566-V // Меджлис Туркменистана. 2025. URL: <https://mejlis.gov.tm/single-law/70?lang=ru> (дата обращения: 07.11.2025).

считает нужным перечислить все принципы в одном законе. В этих примерах несколько различается число принципов, их формулировки, но присутствуют защита доверия и пропорциональность, которые нацелены на оценку пределов дискреционной компетенции административных органов. Видимо, желание фиксировать принципы в каждом принимаемом законе отражает своеобразную традицию, которая присутствует и в России. Причем если административное право не кодифицировано, то принципы приходится дублировать в каждом законе об отрасли или функции управления. Такой подход, как отмечает А. Ф. Васильева, «имеет и слабую сторону, так как один и тот же универсальный принцип... может по-разному регулироваться в большом количестве законов (иногда даже в актах подзаконного уровня)» [20, с. 624].

Например, ст. 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц. В ней имеются стадии проверки административного акта, исходящего от контрольно-надзорного органа, и, безусловно, этот принцип необходим для оценки законности решений, действий, бездействия, основанных на усмотрении. При этом норму ст. 9 указанного Федераль-

ного закона нельзя рассматривать как новеллу нашего административного права. Пропорциональность (соразмерность) уже давно известна и применяется в отечественном правопорядке, а ее конкретизацию осуществил КС РФ. Так, в 1998 г. КС РФ оценил задержание иммигранта на неопределенный срок, сопоставив его с законной целью. Правовыми основанием его позиции стали нормы чч. 2, 3 ст. 33 Конституции РФ²¹. Отсутствие принципа в законе не помешало КС РФ вынести решение, опираясь на нормы с более высокой юридической силой. Поскольку они предназначены для всех случаев ограничения конституционных прав, поскольку принцип пропорциональности носит общий характер. Неслучайно Пленум ВС РФ, разъясняя порядок оценки дискреционных административных решений, действий, бездействия, закрепил критерий соразмерности в п. 18 своего Постановления № 21. Аналогичным образом можно охарактеризовать принцип защиты доверия (доверия к государству и его органам, защиты законных ожиданий), который получил признание в решениях КС РФ²², а в 2020 г. был закреплен в ст. 75.1 Конституции РФ.

В Постановлении Пленума ВС РФ № 21 защита доверия (законных ожиданий) лишь упоминается. При этом в нем впервые в отечественном праве формализуется конструкция благоприятных – неблагоприятных актов (п. 22), которая

²¹ См.: *По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашиб Гафура : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февр. 1998 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 9, ст. 1142.*

²² См., напр.: *По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. С. Машукова : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июля 2020 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 28, ст. 4498 ; По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 19, статьи 21 Федерального закона «О почтовой связи» и пункта 2 статьи 62 Федерального закона «О связи» в связи с жалобой гражданина М. Д. Малинина : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 28 дек. 2022 г. № 59-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 2, ст. 547 ; По делу о проверке конституционности подпункта 9 пункта 2 статьи 3, пункта 4 статьи 5, подпункта 2 пункта 1 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в связи с жалобой гражданки В. П. Балбиной : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 апр. 2025 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 18, ст. 2302.*

присутствует во многих законах об административных процедурах и их аналогах. Суть конструкции заключается в формуле «добросовестный адресат административного акта не должен страдать из-за нарушений, допущенных административным органом». Если акт благоприятствует добросовестному адресату, то он признается действительным даже в случае его незаконности; неблагоприятный незаконный акт отменяется административным органом или судом. Гражданин вправе доверять решению органа власти, не сомневаясь в его законности, не перепроверять его законность. Представляется, что в российском варианте, изложенном в п. 22 Постановления Пленума ВС РФ № 21, этот аспект сформулирован так, что может вызывать различные толкования. Пленум ВС РФ не связал конструкцию о благоприятных – неблагоприятных актах с принципом защиты доверия (доверием к государству и его органам), обратив внимание на то, что отмена благоприятного акта должна быть обоснованной, со ссылкой на норму права, законную цель, фактические обстоятельства. Представляется, что КС РФ идет в этом вопросе дальше и требует защищать доверие к государству в целом. Это означает, что цепочка действий для гражданина может быть сильно сокращена, если акт принят с нарушением по вине должностного лица органа и это нарушение не влияет на содержание акта, то лучше подтвердить действительность такого акта. В противном случае незаконный акт будет отменен, затем гражданин заново обратится в орган, который на этот раз выполнит все требования и выдаст новый акт с таким же содержанием. В таком понимании защита доверия ожидает своей очереди на полное признание, и важно, чтобы принцип был подтвержден судами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во-первых, административное усмотрение – это не институт административно-

го права. Для его оформления в институт не хватает достаточного числа связанных друг с другом правовых норм. Даже если они будут приняты, то они скорее будут мешать органам реализовывать их дискреционные полномочия. Это связано с тем, что усмотрение по определению возникает там, где отсутствует регулирование или оно является неполным, недостаточно детализированным, то есть регулятивные нормы права ограничивают усмотрение, могут свести его к минимуму. Поэтому административное усмотрение следует рассматривать как деятельность субъектов власти, которые оценивают основания, позволяющие реализовать дискреционные полномочия, выбирают наиболее приемлемый вариант решения, поведения, затем реализуют такое полномочие, направляя его на достижение цели, ради которой они были предоставлены органам. Все описанное, очевидно, соответствует представлениям об осуществлении государственного управления и не требует детального правового регулирования. В этом качестве усмотрение – это юридическое средство, обеспечивающее эффективность государственного управления.

Во-вторых, административное усмотрение пришло в административное право вместе с теорией о подконтрольности административных органов судам. Суды оценивали дискреционные акты и вырабатывали критерии такой подконтрольности. Существенную роль в этом процессе сыграла и юридическая доктрина. Законодатель находился в стороне от этого и лишь фиксировал уже сформулированные и работающие приемы. В связи с этим во многих странах нормы позитивного права об административном усмотрении до сих пор отсутствуют, или их формулировки отличаются крайней лаконичностью. Их содержание, как правило, сводится к коротким дефинициям с перечислением основных критериев, позволяющих проверить законность дискреционных актов,

действий. Кроме того, они закрепляют некоторые правовые конструкции, как правило также выработанные судами, которые приемлемы для проверки правомерности реализации административного усмотрения. Сравнительно-правовые исследования демонстрируют, что попытка детального регулирования такой реализации, скорее всего, окажется неудачной. Законодатель или слишком формализует процедуры, чем снизит эффективность усмотрения, или повторит прописные истины, которые никак не скажутся на его воплощении в жизнь.

В-третьих, основными критериями, позволяющими проверить законность дискреционного административного акта, действия, являются цель, для достижения которой субъекту власти предоставлены дискреционные полномочия, и пределы данных полномочий. Эти критерии подтверждены всеми правопорядками, выработаны практикой и многократно ей опровергованы. Важную роль в их утверждении выполняет юридическая доктрина. Дополнительными критериями являются принципы административного права, или, как их еще называют, принципы административных процедур. Они представляются критериями более высокого порядка, их сложнее реализовывать на практике, и они требуют более тщательного доктринального объяснения. Ключевыми принципи-

пами в этом ряду выступают пропорциональность и защита доверия, но не нужно забывать и про остальные принципы, такие как запрет чрезмерного формализма, право адресата административного акта быть выслушанным, обязанность органа власти мотивировать свои решения и действия и др.

В-четвертых, российское административное право представляет собой вариант его континентальной версии. Это подтверждается и тем, как в отечественной практике внедряются критерии оценки административного усмотрения. Основное слово здесь произносят суды. Так, на цель и пределы полномочий указано в Постановлении Пленума ВС РФ № 21, там же закрепляются обязанность проверять дискреционный административный акт, действие на соразмерность, юридическая конструкция благоприятных и неблагоприятных административных актов. Представляется, что одного упоминания в названном Постановлении о необходимости проверки судами исполнения органом или должностным лицом обязанности по поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства недостаточно. Правовую позицию высшей судебной инстанции страны относительно принципа защиты доверия следовало бы доработать, более четко «прописав» его взаимодействие с принципом законности

Список литературы

1. Евтихиев А. Ф. Усмотрение (das freie Ermessen) администрации // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 77–101.
2. Bernatzik E. Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien. Wien : Manz, 1886. 346 S.
3. Laun R. Das freie Ermessen und seine Grenzen. Leipzig : Wien : Franz Deuticke, 1910. 298 S.
4. Jellinek W. Verwaltungsrecht. Berlin : Verlag von Julius Springer, 1931. 600 S.
5. Hart H. L. A. Discretion // Harvard Law Review. 2013. Vol. 127, iss. 3. P. 652–665.
6. Грабенвартер К. Доктрина свободы усмотрения // Дайджест публичного права. 2016. Вып. 5, № 1. С. 1–40.
7. Алексеев С. С. Структура советского права // Собрание сочинений : в 10 т. [+ справоч. том]. М. : Статут, 2010. Том 2: Специальные вопросы правоведения. С. 8–224.
8. Uhlmann F. Comparative Analysis // Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law / ed. by F. Uhlmann. Oxford : Hart Publishing, 2023. P. 379–411.
9. Диоги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1908. 957 с.
10. De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague : Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

11. Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 15–26.
12. Fuchs C. Ermessen // Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit / Hrsg.: M. Holoubek, M. Lang. Wien : Linde Verlag, 2020. S. 95–112.
13. Wahyudi A. Problematizations of Discretion Policy in Indonesia's Administration Law Number 30 of 2014 // Jurnal Bina Praja. 2017. Vol. 9, № 1. P. 73–81. DOI: <https://doi.org/10.21787/jbp.09.2017.73-81>
14. Prayoga S. Discretionary Authority of Government Officials: Between Administrative Efficiency and Potential Abuse of Authority // Journal of Law and Policy Transformation. 2025. Vol. 10, № 1. P. 102–113. DOI: <https://doi.org/10.37253/jlpt.v10i1.10451>
15. Heryansyah D. Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System // International and Public Affairs. 2020. Vol. 4, iss. 2. P. 28–34. DOI: <https://doi.org/10.11648/j.ipa.20200402.12>
16. Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.
17. Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 125–143.
18. Петерс А. Принцип пропорциональности как глобальный конституционный принцип // Дайджест публичного права. 2018. Вып. 7. С. 102–126.
19. Ziekow J. Function and Structure of the Proportionality Principle in German Public Law // Annual Comparative Administrative Law Review 2021 / ed.: O. N. Sherstoboev, K. V. Davydov, A. Cenerelli. Novosibirsk : NSUEM, 2022. P. 17–26.
20. Васильева А. Ф. Кодификация общих принципов административного права // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15, № 3. С. 617–635. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.305>

References

1. Evtikhiev A. F. Discretion (das freie Ermessen) of the Administration. *Journal of the Ministry of Justice*. 1910;5:77-101. (In Russ.)
2. Bernatzik E. *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien*. Wien: Manz; 1886. 346 S. (In German.)
3. Laun R. *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. Leipzig, Wien: Franz Deuticke; 1910. 298 S. (In German.)
4. Jellinek W. *Verwaltungsrecht*. Berlin: Verlag von Julius Springer; 1931. 600 S. (In German.)
5. Hart H. L. A. Discretion. *Harvard Law Review*. 2013;127(3):652–665.
6. Grabenwarter C. Doctrine of the Margin of Appreciation. *Digest for International Law*. 2016;5(1):1-40. (In Russ.)
7. Alekseev S. S. The Structure of Soviet Law. In: *Collected Works. Vol. 2: Special Issues of Legal Science*. Moscow: Statut Publ.; 2010. P. 8–224. (In Russ.)
8. Uhlmann F. Comparative Analysis. In: Uhlmann F. (Ed.). *Codification of Administrative Law: A Comparative Study on the Sources of Administrative Law*. Oxford: Hart Publ.; 2023. P. 379–411.
9. Duguit L. *Constitutional Law. General Theory of State*. Moscow: I. D. Sytin Printing House; 1908. 957 p. (In Russ.).
10. De Falco V. *Administrative Action and Procedures in Comparative Law*. Hague: Eleven International Publ.; 2018. 280 p.
11. Chvosta P. The Different Types of Discretion and the Exercise of Discretion in Austria. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 15–26. (In Russ.)
12. Fuchs C. Ermessen. In: Holoubek M., Lang M. (Hrsg.). *Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit*. Wien: Linde Verlag; 2020. S. 95–112. (In German.)
13. Wahyudi A. Problematizations of Discretion Policy in Indonesia's Administration Law Number 30 of 2014. *Jurnal Bina Praja*. 2017;9(1):73-81. DOI: <https://doi.org/10.21787/jbp.09.2017.73-81>
14. Prayoga S. Discretionary Authority of Government Officials: Between Administrative Efficiency and Potential Abuse of Authority. *Journal of Law and Policy Transformation*. 2025;10(1):102-113. DOI: <https://doi.org/10.37253/jlpt.v10i1.10451>
15. Heryansyah D. Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System. *International and Public Affairs*. 2020;4(2):28-34. DOI: <https://doi.org/10.11648/j.ipa.20200402.12>
16. Solovey Yu. P. Principles of Exercising of Discretionary Authorities By a Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2018;7:5-15. (In Russ.)
17. Davydov K. V. The Principles of Administrative Procedures: Functions, System, Prospects for Development. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2017;2:125-143. (In Russ.)
18. Peters A. Proportionality as a Global Constitutional Principle. *Digest for International Law*. 2018;7:102-126. (In Russ.)

19. Ziekow J. Function and Structure of the Proportionality Principle in German Public Law. In: Sherstoboev O. N., Davydov K. V., Cenerelli A. (Eds.). *Annual Comparative Administrative Law Review 2021*. Novosibirsk: NSUEM Publ.; 2022. P. 17–26.
20. Vasyilyeva A. F. Codification of General Principles of Administrative Law. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2024;15(3):617-635. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.305> (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Олег Николаевич Шерстобоеv,
доцент кафедры административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (пр. Вернадского, 76, Москва, 119454, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6972-8241>; ResearcherID: R-8318-2017; e-mail: sherson@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Oleg N. Sherstoboev, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law at the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6972-8241>; ResearcherID: R-8318-2017; e-mail: sherson@yandex.ru

Поступила | Received
15.10.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД АДМИНИСТРАТИВНЫМ УСМОТРЕНИЕМ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, and Law-Enforcement Practice

УДК 342.92
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-4-600-612
EDN: RJJCHO



Оригинальная научная статья

Административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением

В. А. Зюзин

Университет правосудия имени В. М. Лебедева, Москва, Российской Федерации
✉ vi-zin@list.ru

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

© Зюзин В. А., 2025

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

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

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

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

Original scientific article

Administrative Procedural Principles of Judicial Control over Administrative Discretion

V. A. Zyuzin 

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

 vi-zin@list.ru

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

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

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

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

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

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

Теоретические аспекты

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

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

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

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

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

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

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

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

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

и целью, которую оно преследует, прямо соотносится с принципами *справедливости* и, наименее конкретно, *соподчиненности*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИМЕНИМАЯ К ВОПРОСАМ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

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

судебный контроль, но никак не принципы административных процедур.

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

ных ожиданий, запрета злоупотребления правом и запрета сверхформализма.

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

Список литературы

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

References

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

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

ABOUT THE AUTHOR

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

Поступила | Received
28.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025

УДК 342.92

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

EDN: SPDDAX

*Оригинальная научная статья*

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

П. И. Кононов *Волго-Вятский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),**Киров, Российская Федерация*

pav.cononov@yandex.ru

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

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

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

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

Original scientific article

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

P. I. Kononov 

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

 pav.cononov@yandex.ru

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

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

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

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

ВВЕДЕНИЕ

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

ных предложений по их уточнению и дополнению.

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

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

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

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

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

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

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

По мнению Ю. П. Соловья, под административным усмотрением следует подразумевать «выбор публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуального), соответствующего, по ее мнению, установленным законом требованиям к административным актам, в условиях недостаточной нормативно-правовой определенности целей, оснований, условий, содержания, обстановки, места, объектов (адресатов), субъектов, порядка оформления, процедуры и (или) сроков (времени) принятия административного акта»². Значительное внимание в своих научных трудах Ю. П. Соловей уделяет проблематике судебного контроля за административным усмотрением органов публичной администрации. Основные положения его подхода к содержанию такого контроля можно свести к следующим тезисам: 1) оспариваемые решение, действие (бездействие) под-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВОПРИМЕНЕЛЬНОЕ УСМОТРЕНИЕ:
ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ,
СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ
И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ СУДОМ**

ЕГО ЗАКОННОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ

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

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

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

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

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

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

Далее выделим основные черты административного правоприменительного усмотрения.

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

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

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

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

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

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

Второй способ реализации административного усмотрения состоит в само-

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

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

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

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

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

Список литературы

1. Старостин С. А. Размышления об административном усмотрении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 51. С. 58–75. DOI: <https://doi.org/10.17223/22253513/51/5>
2. Махина С. Н. Несколько заметок-размышлений о феномене административного усмотрения // Журнал административного судопроизводства. 2024. № 1. С. 5–12.
3. Старилов Ю. Н. Сложный путь познания правового усмотрения: к чувству уверенности на основе ценностных ориентиров // Административное право и процесс. 2025. № 1. С. 15–25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25>
4. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46–50.
5. Соловей Ю. П. Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. Вып. 7. С. 556–579. (Юбилеи, конференции, форумы).
6. Соловей Ю. П. Стандарты судебной оценки дискреционных актов органов (должностных лиц) публичной администрации по законодательству Российской Федерации об административном судопроизводстве // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 99–113.

References

1. Starostin S. A. Reflections on Administrative Discretion. *Tomsk State University Journal of Law*. 2024;51:58–75. DOI: <https://doi.org/10.17223/22253513/51/5> (In Russ.)
2. Makhina S. N. A Few Notes-Reflections About the Phenomenon of Administrative Discretion. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2024;1:5–12. (In Russ.)
3. Starilov Yu. N. A Complicated Path of Understanding Legal Discretion: on the Sense of Confidence Based On Value Orientations. *Administrative Law and Procedure*. 2025;1:15–25. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-1-15-25> (In Russ.)
4. Solovey Yu. P. On Improvement of the Legislative Framework of Judicial Control of Realization by Agencies of Public Administration and Their Officials of Discretion Powers. *Administrative Law and Procedure*. 2015;2:46–50. (In Russ.)
5. Solovey Yu. P. Judicial Review of the Exercise of Discretionary Powers by Public Administration Bodies and Their Officials. In: *Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Formation of Administrative Procedural Legislation*. Iss. 7. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 2013. P. 556–579. (In Russ.)
6. Solovey Yu. P. Standards of Judicial Evaluation of Discretionary Acts of Bodies (Officials) of Public Administration Under the Laws of the Russian Federation on Administrative Procedures. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2015;8:99–113. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

ABOUT THE AUTHOR

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

Поступила | Received
27.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025



Оригинальная научная статья

Особенности германской модели судебного контроля за законностью применения дискреционных полномочий органами публичной власти

А. Д. Майле

Земельное ведомство по вопросам иммиграции и беженцев Министерства внутренних дел федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, Ноймюнстер, Федеративная Республика Германия
✉ alex.majle@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу германской модели судебного контроля за реализацией административного усмотрения органами публичной власти. Цель исследования заключается в выявлении нормативных и институциональных особенностей указанной модели, обеспечивающих ее функционирование в рамках правового государства и условиях необходимости защиты фундаментальных прав личности. Методологическую основу исследования составляют сравнительно-правовой, системный и функциональный подходы, а также анализ доктринальных источников и судебной практики Федерального административного суда Германии и Федерального конституционного суда Германии. В фокусе анализа находятся ключевые элементы германского административного права: принцип пропорциональности, концепция связанного усмотрения и доктрина сведения усмотрения к нулю. Рассмотрение данных категорий позволяет проследить, каким образом обеспечивается баланс между законностью, эффективностью публичного управления и защитой субъективных прав. Результаты исследования показывают, что германская модель характеризуется высокой степенью нормативной регламентации, развитой системой административных процедур и институциональной стабильностью судебной практики. Контроль дискреционных полномочий ограничивается проверкой их законности и исключает вмешательство судов в вопросы целесообразности. Вместе с тем судебная практика подтверждает активную роль высших административных судов в формировании стандартов допустимого государственного вмешательства, что придает судебному контролю функцию институциональной коррекции исполнительной власти. Особое внимание уделяется сравнению германской и французской моделей, что позволяет выявить концептуальные различия в понимании роли судебной власти и допустимых пределов административного усмотрения. В то время как французская система ориентирована преимущественно на критерий целесообразности, германская модель утверждает приоритет законности и процедурных гарантий. Сделанные выводы позволяют констатировать значительный потенциал германского опыта для российской правовой системы. Отсутствие кодифицированного закона об административных процедурах в России обуславливает необходимость заимствования отдельных элементов германской модели, в частности formalизации критериев усмотрения и институционального укрепления судебного контроля. Практическая значимость исследования заключается в возможности применения германских решений в целях совершенствования российского административно-процессуального права и повышения уровня правовой защищенности личности.

Ключевые слова: органы публичной власти; дискреционные полномочия; судебный контроль; принцип законности; Федеральный административный суд

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Майле А. Д. Особенности германской модели судебного контроля за законностью применения дискреционных полномочий органами публичной власти // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 627–642. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-627-642>. EDN: <https://elibrary.ru/trltow>

Original scientific article

Features of the German Model of Judicial Review of the Legality of the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities

A. D. Maile 

Land Office for Immigration and Refugees of the Ministry of Interior of the Federal State of Schleswig-Holstein, Neumünster, Federal Republic of Germany
✉ alex.maile@mail.ru

Abstract. The article analyses the German model of judicial review of administrative discretion exercised by public authorities. The purpose of the study is to identify the normative and institutional features that ensure the model's functioning within a rule-of-law framework and under the imperative of protecting fundamental rights. The methodological basis includes comparative-legal, systemic, and functional approaches, together with an examination of doctrinal scholarship and the case law of the Federal Administrative Court and the Federal Constitutional Court of Germany. The analysis focuses on key components of German administrative law: the principle of proportionality, the concept of "bound discretion," and the doctrine of "reducing discretion to zero." These categories illustrate how German law achieves a balance between legality, administrative efficiency, and the protection of subjective rights. The study demonstrates that the German model is characterised by a high degree of normative regulation, a well-developed system of administrative procedures, and institutional stability in judicial practice. Judicial review of discretionary powers is limited to examining their legality and does not extend to matters of administrative expediency. Nevertheless, the jurisprudence of higher administrative courts plays an active role in shaping standards for permissible state intervention, giving judicial review a function of institutional correction of executive authority. Special attention is devoted to comparing the German and French models, revealing conceptual differences in the role of the judiciary and the permissible scope of administrative discretion. Whereas the French system places greater emphasis on expediency review, the German model prioritizes legality and procedural guarantees. The conclusions highlight the value of the German experience for the Russian legal system. The absence of a codified law on administrative procedures in Russia makes it necessary to adopt certain elements of the German model, particularly the formalization of discretion-limiting criteria and the institutional strengthening of judicial review. The practical importance of the study lies in the potential applicability of German solutions to improve Russian administrative-procedural law and enhance legal protection of individuals.

Keywords: public authorities; discretionary powers; judicial review; principle of legality; Federal Administrative Court

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

For citation: Maile A. D. Features of the German Model of Judicial Review of the Legality of the Exercise of Discretionary Powers by Public Authorities. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):627-642. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-627-642>. EDN: <https://elibrary.ru/trltow> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ.

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ФРГ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Принятие Основного закона Федеративной Республики Германия в 1949 г. (далее – Основной закон) ознаменовало

собой глубокую концептуальную трансформацию административного права страны. Из узкоспециализированной подотрасли публичного права оно трансформировалось в структурообразующий компонент конституционного правопорядка, отражающий аксиологические ориентиры

© Maile A. D., 2025

нового государственного устройства. Эта институциональная переориентация выразилась в отказе от преобладавшего ранее формально-догматического подхода в пользу гарантской модели, основанной на приоритете охраны фундаментальных прав человека.

Одним из определяющих факторов эволюции административного права в послевоенной Германии стало усиление судебного контроля над реализацией дисcretionных полномочий. Это выразилось в постепенном становлении системы административной юстиции под руководством Федерального административного суда, а также в выработке правовых доктрина, таких как теория связанного усмотрения и принцип соразмерности. Наряду с этим существенное воздействие оказала становившаяся все более тесной интеграция норм административного права с ценностно-правовой системой Основного закона, что отразилось как в научной доктрине¹, так и в устойчивой правовой позиции Федерального конституционного суда Германии, последовательно наставившего на необходимости интерпретации административно-правовых норм с учетом основополагающих прав человека².

В совокупности указанные процессы способствовали качественной трансформации административного права, выведя его за пределы традиционного формализма, ориентированного на буквальное соблюдение нормативных предписаний. Современное административное право ФРГ функционирует как эффективный юридический механизм, обеспечивающий не только институционализацию, но и практическую реализацию основополагающих прав и ценностей, заложенных в Основном законе. В этом контексте оно

все в большей степени приобретает черты прикладного конституционного права, непосредственно сопряженного с юриспруденцией Федерального конституционного суда Германии и основными принципами управления в правовом государстве.

СТРУКТУРНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ФРГ

Административное право современной Германии характеризуется высокой степенью системности и доктринальной проработанности, регламентируя широкий круг аспектов деятельности публичной администрации как на федеральном, так и на земельном уровнях.

Эта нормативная система не ограничивается установлением формальных рамок взаимодействия между государством и гражданами и функционирует как гарантия соблюдения принципа правового государства, зафиксированного в ст. 20 Основного закона³. Данный принцип требует от органов исполнительной власти действовать строго в рамках и на основании закона, превращая законность в безусловное основание любой государственной деятельности. В административно-правовой плоскости он выражается в приоритете закона, юридической обоснованности решений и строгом соблюдении границ дисcretionии при осуществлении публичной власти. Таким образом, принцип правового государства задает не только правовые контуры деятельности исполнительной власти, но и обеспечивает правовую определенность, предсказуемость и подотчетность административных решений.

Производным от принципа правового государства выступает принцип законности, занимающий ключевую

¹ См.: Maurer H., Waldhoff C. Allgemeines Verwaltungsrecht. 21. Aufl. München : C. H. Beck, 2023. 920 S.

² Подробнее см.: Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70 // BVerfGE 33, S. 303 ; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 8. Februar 1977 – 1 BvF 1/76 // BVerfGE 43, S. 291.

³ См.: Kopp F., Ramsauer U. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 28. Aufl. München : C. H. Beck, 2023. § 114, Rn. 23–27.

позицию в германской правовой системе. Он трактуется не как формально-догматическое утверждение верховенства закона, а как гибкий правовой механизм, обеспечивающий прозрачность, процессуальную подотчетность и равновесие между обязательностью правовых норм и гибкостью административного усмотрения.

На основе этой модели формируется целостная и согласованная система публичного права, в которой конституционные принципы, административно-процессуальные нормы и судебная практика действуют как взаимодополняющие элементы единой правовой структуры. Подобная система обеспечивает не только формальную легитимность действий органов власти, но и ее содержательное соответствие целям и ценностным ориентирам правового государства. Важнейшее значение придается принципам пропорциональности, недопущения дискриминации и эффективной защиты субъективных прав, которые подлежат неукоснительному соблюдению вне зависимости от специфики конкретной правоприменительной ситуации.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ

Законодательство об административных процедурах занимает центральное положение в системе административного права Германии, устанавливая правовые рамки взаимодействия публичной администрации с частными субъектами. Оно распространяется на всех участников административных правоотношений, придавая административному производству универсальность и инклузивность. Названное законодательство служит инструментом обеспечения правовой определенности, повышает прозрачность управленческих

решений и способствует реализации принципов правового государства.

Правовое регулирование административного производства в ФРГ базируется на Законе об административных процедурах (далее – ЗАП ФРГ)⁴, положения которого были адаптированы земельными законодательствами в соответствии с региональной спецификой⁵. Подобная модель сочетает стремление к правовой унификации с уважением к федеративной децентрализации, обеспечивая гибкость в учете региональных особенностей административной практики.

При обращении в органы публичной власти граждане, как правило, ожидают индивидуального решения по существу их дела. В этом контексте особое значение в ЗАП ФРГ приобретает институт административного акта, представленный обширным набором норм, устанавливающих его правовую природу, условия легитимности, а также основания для его отмены или изменения. В соответствии с § 35 ЗАП ФРГ административный акт – это одностороннее распоряжение органа публичной власти, призванное урегулировать индивидуально-определенный случай в рамках публичного права. Юридическое закрепление этого института имеет системообразующее значение в рамках общего административного права, так как формирует единые правовые критерии для оценки и квалификации административных решений. Согласно § 43 ЗАП ФРГ административный акт вступает в юридическую силу с момента надлежащего уведомления его адресата или иного затронутого им субъекта. С этого момента акт признается действительным в объявленной редакции.

Независимо от законности или незаконности содержания, административный

⁴ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 // BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I № 236.

⁵ См., в частности: *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG-)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 // GVOBl. 1992, 243, 534; GVOBl. 2025 № 51.

акт является обязательным до его официальной отмены, отзыва, утраты силы по сроку или признания ничтожности. Только признание акта ничтожным влечет утрату его юридической силы *ab initio*, что является исключением из общего принципа юридической устойчивости административных решений.

Принцип юридической устойчивости административных актов воплощает доктрину так называемой привилегии действительности, закрепляющей презумпцию законности решений органов публичного управления. Его функциональная цель – обеспечить стабильность правового порядка, предсказуемость административной практики и исполнение управленческих актов. Он опирается на нормативную презумпцию действительности и исполнимости административных актов, сохраняющую силу до официальной отмены, отзыва или утраты действия – даже при последующем признании акта противоправным.

Хотя § 44 ЗАП ФРГ фиксирует основания для признания административного акта ничтожным, судебная практика Федерального административного суда Германии допускает признание акта ничтожным только при наличии очевидного и существенного правового изъяна, который нарушает фундаментальные условия допустимости правового регулирования. Так, в Постановлении от 22 февраля 1985 г. Суд указал, что административный акт подлежит признанию ничтожным, если он противоречит основным конституционным принципам или ценностям, составляющим основу правопорядка, что отражает узкую интерпретацию положений § 44 ЗАП ФРГ⁶. В Решении от 30 марта 2021 г. Суд особо отметил, что при отсутствии личного заслушивания заинтересованного лица такой процессуальный дефект

может быть устранен в рамках судебного разбирательства. Суд, в частности, вправе провести слушание самостоятельно, соблюдая нормы конфиденциальности, дать органу возможность устраниТЬ нарушение либо отменить оспариваемый акт, предоставив ему возможность инициировать повторное производство с соблюдением процессуальных требований⁷.

Этот подход отражает высокий стандарт признания акта ничтожным: даже при наличии серьезных нарушений предпочтение отдается их устранению в рамках предусмотренной процедуры, нежели признанию акта недействительным *ex tunc*⁸. Таким образом, институт ничтожности – это исключительная правовая мера, применяемая только в особых случаях, при которых сохранение акта нарушает базовые принципы правового государства.

Как правило, досудебное административное обжалование выступает обязательной предпосылкой для последующего судебного разбирательства по административному иску. Эта процедура, наряду с судебной защитой, регулируется положениями Закона об административных судах (далее – ЗАС ФРГ) и представляет собой неотъемлемую часть системы разрешения публично-правовых споров.

Многоуровневая система административно-правовой защиты имеет, на наш взгляд, ряд очевидных преимуществ. Во-первых, она предоставляет органам власти механизм внутреннего самоконтроля. Во-вторых, позволяет пересмотреть принятое решение по существу до вмешательства судебной инстанции. В-третьих, снижает нагрузку на административные суды, рационализируя использование процессуальных ресурсов. Тем не менее указанная система сопряжена с рядом недостатков, включая отсрочку в предоставлении эффективной правовой защиты и риск

⁶ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 22. Februar 1985 – 8 C 107.83 // NJW. 1985. S. 2658.

⁷ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30. März 2021 – 1 C 41.20 // NVwZ. 2022. Heft 1. S. 53–56.

⁸ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30.03.2021 – 1 C 41.20 // Asylmagazin. 2021. № 9. S. 336 ff.

применения формального или бюрократического подхода со стороны уполномоченных инстанций.

Для субъекта, чьи права и законные интересы затронуты административным актом, действующая модель правовой защиты имеет существенные юридические последствия. Если лицо не согласно с содержанием акта и считает его противоправным, оно обязано в установленный срок подать мотивированное возражение в рамках досудебной процедуры. При отклонении возражения лицо получает право на подачу административного иска в суд. Только при признании акта недействительным в судебном порядке, либо его добровольной отмене, либо отзыве органом публичной власти акт утрачивает юридическую силу и прекращает свое действие.

Процедура подачи возражения является самостоятельным механизмом защиты в административном праве и должна быть реализована в течение месяца с момента официального уведомления о содержании акта. Если порядок обжалования не был должным образом разъяснен, срок продлевается до одного года. По истечении установленных сроков акт приобретает окончательную юридическую силу и может быть отменен только при наличии исключительных, строго предусмотренных законом оснований.

Следует подчеркнуть, что обязанность соблюдения досудебного порядка не действует в тех случаях, когда это прямо предусмотрено законом либо когда акт принят высшим федеральным органом или высшим органом исполнительной власти федеральной земли (§ 68 ЗАС ФРГ).

ДИЛЕММА ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

Административное право Германии представляет собой отраслевую реализацию конституционных принципов, закрепленных в Основном законе. Оно ос-

новано на ключевом императиве правового государства: «Вся деятельность публичной администрации должна основываться на законе и соответствовать ему» (нем. *Vorbehalt des Gesetzes, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*). Данный принцип тесно связан с гарантией субъективных публичных прав и служит барьером против произвольного вмешательства государства в сферу частной автономии.

Учитывая разнообразие жизненных ситуаций, правоприменение требует индивидуального подхода в каждом конкретном случае. Однако законодатель объективно не в состоянии заранее предусмотреть и исчерпывающе регламентировать все возможные случаи в законе. По этой причине часть оценочной компетенции делегируется исполнительным органам. Предоставление дискреционных полномочий позволяет администрации самостоятельно принимать решения, но исключительно в рамках, заданных законом. В логике правоприменения орган публичного управления сначала определяет, подпадает ли конкретная ситуация под действие соответствующей нормы, то есть проверяет наличие оснований для вмешательства – будь то действие или бездействие. Если применимость нормы подтверждена, следует второй этап, на котором устанавливаются форма и способ реализации вмешательства, предусмотренного законом. Такая поэтапная структура правоприменения обеспечивает гибкость административной реакции с одновременным соблюдением предсказуемости и законности.

Право администрации воздерживаться от вмешательства выполняет функцию правового механизма сдерживания, предотвращающего произвольное или несоразмерное воздействие государства на сферу частных интересов. Элемент усмотрения в административной деятельности выполняет не только функцию реализации принципа соразмерности, но и служит механизмом

обеспечения запрета на превышение полномочий, способствуя достижению институционального баланса между эффективностью публичного управления и защитой субъективных прав.

В системе административного права принципиальное значение имеет разграничение императивных предписаний и нормативных положений, допускающих усмотрение. Критерием разграничения, как правило, выступает языковая конструкция соответствующей нормы. Если предписание содержит императивную формулировку, обязывающую орган государственной власти принять определенное решение при наличии конкретных фактических обстоятельств, речь идет о так называемой связанной компетенции. В таких случаях свобода усмотрения исключена: действия органа строго регламентированы, а правовые последствия подлежат реализации в обязательном порядке без альтернатив.

Иная конструкция применяется, когда законодатель использует выражения, допускающие возможность, но не предписывающие обязательность действия, такие как «может» или «вправе». Эти формулировки указывают на предоставление органу дискреционных полномочий, в рамках которых он вправе выбирать между несколькими юридически допустимыми вариантами поведения. В подобной ситуации орган самостоятельно решает, необходимо ли административное вмешательство вообще, а также определяет его объем, форму и способы реализации. Такая правовая модель позволяет адаптировать административную деятельность к конкретным обстоятельствам, отличающимся значительным фактическим разнообразием, и тем самым компенсировать неизбежную абстрактность и обобщенность законодательных предписаний.

Предоставление органам публичной власти дискреционных полномочий соотносится с определенными правовыми

рисками, в частности с ослаблением принципа правовой определенности и снижением степени предсказуемости административных решений. Законодательно допустимая вариативность в реализации полномочий создает предпосылки для субъективной оценки фактических обстоятельств, что при отсутствии эффективных механизмов контроля способно порождать произвольные или несоразмерные вмешательства в сферу индивидуальных прав.

В противоположность связанной компетенции, при которой правовые последствия поддаются точному прогнозированию, дискреция ограничивает возможность формирования у граждан обоснованных правовых ожиданий, вытекающих только из буквальной трактовки закона. Итоговое решение зависит не столько от установленных фактов, сколько от их интерпретации уполномоченным органом. Таким образом, нормы с элементами усмотрения – это особый правовой инструмент, находящийся на стыке между необходимостью гибкости управления и требованиями стабильности и предсказуемости при реализации публичных прав.

Наличие дискреционных полномочий не наделяет орган власти полной свободой в принятии решений. При наличии особых юридических условий свобода усмотрения может свестись к единственному допустимому решению. В немецкой доктрине подобная ситуация обозначается термином «сведение усмотрения к нулю» (нем. *Ermessensreduzierung auf Null*). Это имеет место, когда правовые и фактические обстоятельства однозначно обязывают орган к конкретному действию и любая свобода выбора утрачивает легитимность.

Наиболее типичные случаи сведения усмотрения к нулю обусловлены приоритетом высших правовых ценностей, прежде всего необходимостью обеспечения конституционного порядка и защиты основных прав. В таких обстоятельствах

именно конституционные предписания, например обязанность государства охранять жизнь, достоинство и физическую неприкосновенность личности, трансформируются в императивные правовые обязанности, исключающие возможность бездействия или реализацию альтернативного варианта. Принятие решения в этом случае становится для органа публичной власти юридически обязательным. Следовательно, сведение усмотрения к нулю представляет собой выражение действия принципа верховенства права, в рамках которого свобода административного усмотрения отступает перед необходимостью охраны конституционно гарантированных ценностей.

Указанная правовая позиция получила подтверждение в Решении Федерального административного суда Германии от 6 июня 2024 г.⁹ В рассматриваемом деле суд пришел к выводу, что вследствие продолжительных и существенных нарушений, вызванных систематической незаконной парковкой на тротуарах, дисcretionionные полномочия муниципального органа были исчерпаны. Соответственно, орган был обязан принять меры по устранению правонарушения, несмотря на отсутствие конкретного плана вмешательства или ограниченность административных ресурсов.

Указанное решение подчеркивает, что в ситуациях, когда нарушение прав граждан достигает значительного уровня интенсивности и системности, органы публичной администрации утрачивают свободу усмотрения, даже если закон формально допускает вариативность действий. При наличии реальной угрозы охраняемым основным правам вмешательство становится юридической обязанностью. Такой подход служит институциональным механизмом реализации принципа верховенства

права и гарантирует действенную защиту фундаментальных прав в условиях потенциальной административной инерции.

Согласно абз. 1 § 40 ЗАП ФРГ административные суды обладают общей юрисдикцией по рассмотрению всех публично-правовых споров неконституционного характера, за исключением тех, которые прямо переданы в ведение других судов. Такая нормативная конструкция обеспечивает институциональную целостность, согласованность и предсказуемость административного судопроизводства на всей территории Федеративной Республики Германия.

Фундаментальным принципом административного судопроизводства ФРГ является принцип официального установления истины (нем. *Amtsermittlungsgrundsatz*), закрепленный в § 86 ЗАС ФРГ. В силу данной нормы суд берет на себя обязанности по самостоятельному выяснению всех обстоятельств дела, не ограничиваясь доводами сторон, а также проверке соответствия административного акта как материально-правовым, так и процессуальным стандартам. Такое процессуальное устройство обеспечивает:

– объективность рассмотрения, независящую от правовой подготовки участников процедуры;

– всесторонний анализ дела, включающий факты, которые могли быть непреднамеренно опущены сторонами.

В судебной практике Федерального административного суда подчеркивается строгая обязанность суда по самостоятельной проверке фактов. Так, в Постановлении от 4 июля 2024 г. Суд указал, что отказ от удовлетворения ходатайства о доказательстве без проведения дополнительного выяснения обстоятельств может являться нарушением § 86 ЗАС ФРГ¹⁰.

⁹ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 06.06.2024 – BVerwG 3 C 5.23. URL: <https://www.bverwg.de/060624U3C5.23.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁰ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Beschluss vom 04.07.2024 – BVerwG 4 B 5.24. URL: <https://www.bverwg.de/040724B4B5.24.0> (дата обращения: 25.05.2025).

Таким образом, административное судопроизводство в Германии не просто разрешает публично-правовые конфликты, но и выполняет функцию активной гарантии принципа правового государства, при которой суд выступает не пассивным арбитром, а активным исполнителем закона. Контроль дискреционных полномочий администрации остается ключевым элементом этой системы, способствуя защите от произвольности и обеспечению справедливости.

В рамках досудебного обжалования орган, издавший административный акт, либо его вышестоящая инстанция вправе осуществить проверку не только юридической обоснованности оспариваемого акта, но и его целесообразности с учетом всех обстоятельств. Это означает, что административный акт может быть пересмотрен или отменен как по причине юридической некорректности, так и вследствие новой оценки фактических обстоятельств, осуществленной в пределах предоставленной дискреции. Подобная процедура не нарушает принцип правовой определенности, поскольку подача возражения приостанавливает вступление акта в законную силу, открывая возможность для его корректировки до возможного обращения в суд.

Контроль за осуществлением дискреционных полномочий представляет собой одну из наиболее сложных и теоретически насыщенных сфер административного судопроизводства. В отличие от досудебной процедуры, в рамках которой возможно проведение как юридической, так и содержательной (целесообразностной) оценки административного акта, судебный контроль основывается исключительно на правовых критериях. Компетенция административных судов ограничивается проверкой законности оспариваемых решений, охватывая и их соответствие материальному праву, и соблюдение процедурных норм. При этом вопросы целесообразности, оценки общественно-политических

приоритетов или административной стратегии остаются вне пределов судебной юрисдикции.

Центральную роль в обеспечении законности при реализации дискреционных полномочий занимает судебный контроль, осуществляемый в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ. Цель данного контроля заключается не в замене усмотрения административного органа судебным решением, а в проверке того, было ли решение принято в рамках, определенных законом, и с соблюдением установленных правовых процедур и принципов. Судебная проверка охватывает выявление возможных ошибок в осуществлении усмотрения и определение их характера, например превышение полномочий, неиспользование усмотрения или использование усмотрения не в соответствии с целью представления полномочий.

Наряду с установленными пределами усмотрения действуют дополнительные правовые гарантии, направленные на защиту субъективных публичных прав частных лиц. К числу таких механизмов относятся обязанность административного органа обосновывать принятое решение, соблюдение принципа соразмерности при выборе меры вмешательства, а также учет релевантных правовых позиций, сформулированных в судебной практике. В совокупности данные элементы формируют сдерживающую нормативную конструкцию, обеспечивающую институциональный баланс между допустимой степенью административной свободы и требованиями правовой определенности, предсказуемости и справедливости административного производства.

Таким образом, судебный контроль, осуществляемый в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ, направлен на оценку того, реализовано ли административным органом предоставленное усмотрение в пределах его законной компетенции с соблюдением принципа соразмерности по отношению

к поставленным целям управления, а также в соответствии с процессуальными и материально-правовыми требованиями, установленными законодательством.

Функциональное различие между до-судебным и судебным контролем проявляется не только в характере применяемых критериев, но и в юрисдикционных полномочиях их субъектов. В рамках до-судебной процедуры допускается переоценка административного акта и с юридической, и с содержательной стороны, включая анализ его целесообразности, социальной оправданности и практической применимости. Иными словами, орган, рассматривающий возражение, вправе учитывать как законность, так и уместность принятого решения. В отличие от этого судебный контроль ограничен проверкой правомерности: компетенция суда охватывает лишь соблюдение материально-правовых и процессуальных норм без подмены административного усмотрения собственной оценкой разумности или целесообразности действий органа публичной власти.

Такое разграничение компетенций, будучи институционально обоснованным с точки зрения принципа разделения властей и направленным на укрепление правовой определенности, одновременно порождает структурный дефицит в системе защиты прав. В тех случаях, когда административное решение формально соответствует требованиям закона, но при этом очевидно несправедливо по своему содержанию, суд, лишенный полномочий на оценку целесообразности, не может вмешаться. Отсутствие юридически значимых нарушений исключает возможность отмены акта, даже если его последствия с точки зрения справедливости и разумности вызывают обоснованные сомнения.

Следует отметить, что содержание § 114 ЗАС ФРГ не является неизменным: его толкование и применение эволюционировали в рамках судебной практики и доктринального осмысления. При интерпретации данной нормы суды исходят из основополагающих правовых принципов, формирующих нормативное ядро демократического правового государства. В частности, к числу таких принципов относятся:

- принцип соразмерности, обеспечивающий соотношение между целями административного вмешательства и степенью ограничения прав частных лиц;
- принцип равного обращения, направленный на исключение произвольного и дискриминационного подходов в административной практике;
- принцип защиты доверия, обеспечивающий стабильность и предсказуемость правового регулирования, а также охрану правомерных ожиданий участников административных правоотношений.

Указанные принципы играют ключевую роль в определении содержания и пределов судебного контроля в соответствии с § 114 ЗАС ФРГ, обеспечивая его согласованность с конституционными стандартами. Их практическое применение получило всестороннее развитие в судебной практике, в том числе в многочисленных решениях Федерального административного суда Германии, в которых были выработаны систематизированные критерии допустимости и пределов усмотрения органов публичной администрации¹¹.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ОХРАНЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ

Административно-правовая модель Германии воплощает сбалансированный компромисс между эффективностью

¹¹ См., напр.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 24.02.2021 – BVerwG 8 C 25.19. URL: <https://www.bverwg.de/240221U8C25.19.0> (дата обращения: 25.05.2025) ; *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 14.03.2018 – BVerwG 10 C 1.17. URL: <https://www.bverwg.de/140318U10C1.17.0> (дата обращения: 25.05.2025) ; *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 28.01.2010 – BVerwG 3 C 17.09. URL: <https://www.bverwg.de/280110U3C17.09.0> (дата обращения: 25.05.2025).

государственного управления и охраной субъективных публичных прав. Такой баланс достигается за счет четкого разграничения компетенций различных контрольных инстанций: административные суды, руководствуясь принципом законности, ограничиваются контролем правомерности административных актов, исключая вмешательство в оценку целесообразности. Проверка целесообразности отнесена к исключительной компетенции исполнительных органов и реализуется в рамках так называемой оценочной свободы, закрепленной в судебной практике Федерального административного суда Германии¹².

Федеральный административный суд играет центральную роль в формировании и развитии правовых стандартов административного права Германии. Как высшая инстанция административной юстиции суд не только пересматривает решения нижестоящих инстанций, но и задает направление толкования норм публичного права, обеспечивая тем самым единство, предсказуемость и соответствие судебной практики принципам правового государства.

В этом контексте показателен доклад «Суды как помощники по устранению ошибок в административных решениях?» Президента Федерального административного суда Германии, представленный 7 июня 2018 г. на 69-м Германском дне юриста в Мангейме. В частности, он отметил следующее: «Наши рассуждения можно свести к следующему: действительно наблюдается институциональный сдвиг в пределах судебного контроля над административной деятельностью, что можно кратко охарактеризовать как переход от модели “контроль постфактум” к па-

раллельному, пусть и ограниченному, контролю. Это само по себе еще не означает, что административные суды превращаются в своего рода “ремонтную мастерскую администрации”. Указания в данном контексте остаются деликатным вопросом. Даже в отдельных случаях они не должны превращаться в форму административного консультирования»¹³.

Примечательно, что судебная практика Федерального административного суда Германии демонстрирует устойчивую тенденцию к сужению дискреции исполнительных органов в сферах, затрагивающих основные права личности. Эта тенденция наиболее ярко проявляется в области миграционного и полицейского права, где суд последовательно подчеркивает приоритет законности, соразмерности и индивидуального подхода. В результате формальные правовые гарантии трансформируются в действенные механизмы защиты личности от произвольных действий со стороны публичной администрации [1, S. 342].

Так, в Решении от 14 января 2020 г., вынесенном по делу о выдворении на основании § 58а Закона ФРГ о пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев¹⁴ (далее – Закон о пребывании), Федеральный административный суд Германии особо акцентировал внимание на том, что реализация дискреционных полномочий не освобождает административный орган от обязанности всесторонней правовой и фактической оценки ситуации. Суд подчеркнул, что при принятии решений в условиях дискреции орган власти обязан учитывать совокупность значимых обстоятельств, включая уровень потенциальной угрозы, исходящей от конкретного лица, соразмерность

¹² См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 30. Oktober 2019 – BVerWg 6 C 18.18. URL: <https://www.bverwg.de/301019U6C18.18.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹³ Rennert K. Gerichte als Reparaturhelfer für fehlerhafte Verwaltungsentscheidungen? // *Bundesverwaltungsgericht*. URL: https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20180607.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁴ См.: *Aufenthaltsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 // BGBl. I S. 162 ; BGBl. 2024 I № 332.

применяемой меры выдворения, а также ее последствия для затрагиваемого субъекта. Игнорирование этих факторов квалифицируется как выход за пределы допустимого усмотрения и, соответственно, как нарушение принципа законности административной деятельности¹⁵.

Особое внимание в судебной практике уделяется доктрине депортации как меры *ultima ratio*, то есть крайнего средства, допустимого лишь при невозможности достижения целей государственной безопасности иными, менее обременительными способами. В Решении от 21 марта 2017 г. Федеральный административный суд ФРГ отметил, что даже при наличии формальных предпосылок для применения § 58а Закона о пребывании орган исполнительной власти обязан обосновать, почему преследуемая цель не может быть достигнута посредством альтернативных мер. Это включает, в частности, оценку участия соответствующего лица в программах дерадикализации и наличия устойчивых признаков изменения его убеждений. В случае, если такие обстоятельства имеют место, принудительное выдворение может рассматриваться как несоразмерная мера, нарушающая принцип минимального вмешательства и тем самым выходящая за пределы допустимой административной дискреции [2].

Сходная правовая позиция изложена Федеральным административным судом в Постановлении от 22 августа 2017 г., где подчеркивается, что депортация может применяться исключительно в качестве крайней меры после проведения всесторонней оценки всех обстоятельств дела и при наличии документально подтвержденной невозможности использования

менее обременительных альтернатив. В этом контексте суд указал на обязанность компетентных органов предварительно рассмотреть иные меры, такие как административный надзор, обязательное участие в интеграционных или дерадикализационных программах, а также другие формы контроля, обеспечивающие достижение целей государственной безопасности. Подобный подход концептуально соотносится с положениями Директивы 2008/115/EG Европейского парламента и Совета Европейского Союза, регулирующей вопросы возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран¹⁶, однако немецкая судебная практика разvивает принципы, установленные данным актом, формируя более строгие стандарты доказанности необходимости и соразмерности вмешательства¹⁷.

Данная линия судебной практики наглядно демонстрирует двойственную функцию, которую Федеральный административный суд Германии выполняет в системе государственно-правового регулирования. С одной стороны, он осуществляет функцию гаранта правовой определенности, ограничивая произвольное использование дискреционных полномочий органами исполнительной власти путем выработки и применения четких процедурных критериев. С другой стороны, Суд, хотя и не вмешивается напрямую в сферу административного усмотрения, оказывает опосредованное влияние на содержание управленческих решений, фактически выступая в роли институционального корректирующего механизма. Это влияние особенно заметно в делах, затрагивающих вопросы национальной безопасности и противодействия терроризму,

¹⁵ См.: *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 14.01.2020 – BVerwG 1 A 3.19. URL: <https://www.bverwg.de/140120U1A3.19.0> (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁶ См.: *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger // ABl. L 348 vom 24.12.2008. S. 98–107.*

¹⁷ См.: *Hailbronner K.* Asyl- und Ausländerrecht. 5. überarb. Aufl. Berlin : Kohlhammer Verlag, 2021. Rn. 214 ff.

где Суд формирует стандарты допустимого государственного вмешательства в условиях повышенного риска¹⁸.

Вместе с тем обозначенный подход порождает ряд институциональных противоречий. Прежде всего, высокий уровень требований к обоснованию вмешательства, вытекающий из судебной практики, существенно удлиняет административные процедуры, что может оказаться проблематичным в контексте срочных ситуаций, предполагающих оперативное реагирование. Кроме того, обязательность индивидуализированной оценки каждого случая усиливает административную нагрузку и сопряжена с рисками бюрократизации: при ограниченности кадровых и организационных ресурсов органы могут прибегать к стандартизованным отказам, формально соответствующим требованиям, но не отражающим реальных обстоятельств дела [3].

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Сравнительно-правовой анализ позволяет более глубоко осмыслить специфику германской модели судебного контроля за осуществлением дискреционных полномочий. Сопоставление с иными европейскими правопорядками наглядно демонстрирует, что указанные механизмы не поддаются универсальной стандартизации, поскольку существенно зависят от национальных правовых традиций, конституционных основ и институциональных балансов власти. В некоторых государствах приоритет отдается политической подотчетности исполнительной власти, тогда как объем судебного контроля остается ограниченным и носит преимущественно формальный характер. В других правовых системах, напротив,

наблюдается тенденция к расширению судебного вмешательства, допускающего даже переоценку содержания административных решений. На этом фоне германская модель предстает как сбалансированная конструкция, сочетающая уважение к автономии публичной власти с наличием действенных и институционализированных правовых механизмов ее коррекции.

Германская административно-правовая модель отличается высокой степенью нормативной детализированности и развитым механизмом судебного контроля, что ярко проявляется в интерпретации и реализации принципа верховенства права. Как справедливо отмечает К.-П. Зоммерманн, немецкое понимание данного принципа не было инкорпорировано в качестве универсального стандарта в правовые системы других стран Европы. Альтернативную модель представляет, например, французская правовая система, в рамках которой исполнительная власть наделена обособленными нормативными прерогативами, включая право на издание регламентов в сферах, не отнесенных Конституцией к исключительной компетенции парламента [4, с. 66–67].

Указанная модель дополняется своеобразной системой административной юрисдикции, реализуемой Государственным советом Франции¹⁹, который в своей практике демонстрирует устойчивую тенденцию к признанию широкого усмотрения администрации, особенно в делах, затрагивающих вопросы общественного порядка и национальной безопасности. Так, в решении по делу *Fédération nationale de la libre pensée* подчеркнуто, что судебное вмешательство допустимо лишь при наличии очевидного и документально подтвержденного злоупотребления

¹⁸ См.: *Battis U., Mann T., Schmitz M. Aufenthaltsgesetz : Kommentar. 6. Aufl. München : C. H. Beck, 2021.* § 58a Rn. 18.

¹⁹ Conseil d'État – высший орган административной юстиции Франции и консультативный орган при правительстве, осуществляющий судебный надзор за спорами между гражданами и государством, а также экспертизу проектов нормативных актов.

полномочиями со стороны органов исполнительной власти. Подобная позиция иллюстрирует иную систему правовых приоритетов, при которой эффективность административного реагирования превалирует над строгим соблюдением процедурных гарантий [5].

Таким образом, французская модель управления акцентирует внимание на административной эффективности, гибкости и pragmatisme, ограничивая формализованные механизмы контроля. В противоположность ей германская правовая традиция утверждает приоритет правовой определенности, институционального надзора и защиты субъективных публичных прав как ключевых элементов правового государства. Сравнительный анализ этих подходов выявляет фундаментальные отличия, обусловленные не только историко-политическим развитием соответствующих правопорядков, но и разными концептуальными представлениями о допустимых пределах государственного усмотрения и роли судебной власти в обеспечении верховенства закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ германской модели судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий позволяет выделить ряд принципиальных особенностей, которые формируют ее специфику в рамках правового государства. Во-первых, речь идет о глубокой взаимосвязи административного и конституционного права, что выражается в приоритете ценностного подхода и ориентации на защиту основных прав личности. Во-вторых, модель характеризуется строгим разграничением функций между исполнительной властью и судебной системой, которое проявляется в том, что судебное вмешательство ограничивается исключительно вопросами законности и не распространяется на оценку целесообразности. При этом суды активно применяют инструменты контроля за соблюдением таких

ключевых принципов, как соразмерность, равенство, правовая определенность и защита доверия, что позволяет эффективно ограничивать произвольное использование дискреции. В-третьих, практика Федерального административного суда Германии демонстрирует выработанный стандарт толкования, согласно которому административное усмотрение подлежит не только формальной, но и содержательной проверке на соответствие конституционным ценостям. В-четвертых, германская модель отличается высокой институциональной стабильностью, что выражается в единобразии судебной практики, последовательности правовых позиций и высоком уровне доверия общества к административной юстиции.

Германская модель судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий свидетельствует о глубокой институциональной приверженности принципам правового государства, в рамках которого обеспечивается не только формальная законность, но и материальная справедливость принимаемых управленических решений. Прецедентная практика Федерального административного суда Германии, особенно в сферах миграционного и полицейского регулирования, подтверждает существование высоких стандартов правоприменения, предлагающих обязательность соблюдения принципа соразмерности, учет индивидуальных обстоятельств дела и наличие аргументированной доказательной базы. В этом контексте суды выступают не только в качестве контролирующих органов, но и как активные участники правового развития, формируя и уточняя содержательные ориентиры применения дискреционных норм. Подобная доктринальная функция приобретает особую значимость в условиях постоянной трансформации общественных отношений и требует от административно-правовых механизмов как гибкости, так и устойчивости.

Вместе с тем существующая правоприменительная практика выявляет определенные структурные проблемы: удлинение сроков административных процедур вследствие возросших требований к доказыванию, риски избыточной формализации решений в условиях ограниченных ресурсов, а также необходимость унификации критериев допустимости дискреционного вмешательства. В этих условиях представляется целесообразным рассмотреть возможность нормативного закрепления четких параметров оценки угроз в отдельных сферах публичного управления, прежде всего в области обеспечения национальной безопасности. Такое регулирование позволило бы сузить пределы дискреции, повысить предсказуемость административной деятельности и укрепить правовую определенность.

Современные российские исследователи также поднимают вопрос о реформировании системы административного правоприменения. Так, Ю. П. Соловей акцентирует внимание на необходимости уточнения компетенции судебных органов при рассмотрении актов, основанных на административном усмотрении, связывая это с задачей гуманизации судебной системы. Его позиция предполагает активное участие судебной власти в развитии доктрины административной дискреции, что соотносится с практикой правопорядков как континентального, так и ангlosаксонского типа [6]. В свою очередь Ю. Н. Старилов подчеркивает приоритет законодательного регулирования и обосновывает необходимость принятия специального закона об административных процедурах [7, с. 8]. Несмотря на различие акцентов оба автора исходят из единой аксиоматической базы – приоритета правовых и процедурных гаран-

тий, что формирует комплементарную основу для дальнейшего развития института дискреции в российском праве.

С учетом изложенного представляется оправданным заимствование определенных институциональных решений германской административной модели прежде всего в части нормативной кодификации административных процедур, формализации критериев усмотрения и усиления механизмов судебного контроля. Отсутствие закона об административных процедурах в Российской Федерации затрудняет реализацию принципов правовой определенности и транспарентности публичного управления. Принятие соответствующего нормативного акта, основанного на принципах правового государства и процессуальной справедливости, способствовало бы формированию институционального доверия и предсказуемости правовых последствий в административной сфере.

Таким образом, дискреционные полномочия, оставаясь важнейшим инструментом эффективного государственного управления, требуют нормативной конкретизации, институциональной проверки и судебного сопровождения. Германский опыт подтверждает возможность достижения баланса между эффективностью административной деятельности и защитой прав личности посредством системной интеграции процедурного регулирования, судебной интерпретации и правоприменительной консистентности. Российская правовая система, находящаяся на стадии формирования зрелых механизмов административной юстиции, может воспользоваться этими ориентирами как теоретическим и практическим основанием для эволюционного развития в соответствии с конституционными принципами правового государства.

Список литературы

1. Schmidt-Aßmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2. überarb. u. erw. Aufl. Berlin : Springer-Verlag, 2006. 469 S.

2. Rixen S. Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise: Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes // Neue juristische Wochenschrift. 2020. Bd. 73, Heft 16. S. 1097–1103.
3. Kulick A. Gefahr, „Gefährder“ und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen // Archiv des öffentlichen Rechts. 2018. Jahrgang 143, Heft 2. S. 175–219.
4. Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. Вып. 5. № 1. С. 41–86.
5. Gabarda O. Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?: enjeux et perspectives d'évolutions autour du principe de la motivation facultative: étude // Revue Française de Droit Administratif. 2012. A. 28, № 1. P. 61–71.
6. 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>
7. Старилов Ю. Н. Станет ли реформа исполнительной и судебной властей в России государственной гарантией осуществления концепции четырех «и»? (часть 2) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 3 (30). С. 3–10.

References

1. Schmidt-Aßmann E. *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*. 2. überarb. u. erw. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2006. 469 S. (In German.)
2. Rixen S. Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise: Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes. *Neue juristische Wochenschrift*. 2020;73(16):1097-1103. (In German.)
3. Kulick A. Gefahr, „Gefährder“ und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 2018;143(2):175-219. (In German.)
4. Sommermann K.-P. Principles of Administrative Law. *Digest for International Law*. 2016;5(1):41-86. (In Russ.)
5. Gabarda O. Vers la généralisation de la motivation obligatoire des actes administratifs?: enjeux et perspectives d'évolutions autour du principe de la motivation facultative: étude. *Revue Française de Droit Administratif*. 2012;28(1):61-71. (In French.)
6. 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.)
7. Starilov Yu. N. Will the Reform of the Executive and Judicial Branches in Russia Become a State Guarantee for Implementing the Concept of the Four “I’s”? (Part 2). *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia*. 2008;3:3-10. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алексей Давидович Майле, служащий земельного ведомства по вопросам иммиграции и беженцев Министерства внутренних дел федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ул. Хаарт, 148, Ноймюнстер, 24539, Федеративная Республика Германия), кандидат юридических наук (Российская Федерация), доктор права, магистр административных наук (Федеративная Республика Германия); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-5919>; e-mail: alex.majle@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Alexey D. Maile, employee of the State Office for Migration and Refugees of the Ministry of the Interior of the Federal State of Schleswig-Holstein (148 Haart str., Neumünster, 24539, Federal Republic of Germany), Candidate of Legal Sciences (Russian Federation), Doctor of Law, Master of Administrative Sciences (Federal Republic of Germany); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-5919>; e-mail: alex.majle@mail.ru

Поступила | Received
09.09.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.11.2025

Принята к публикации | Accepted
28.11.2025

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



Оригинальная научная статья

Усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия в Российской Федерации

А. И. Стахов 

Университет правосудия им. В. М. Лебедева, Москва, Российская Федерация
✉ alexander-stakhov@ya.ru

Аннотация. В статье проводится оценка ключевых доктринальных подходов к административному усмотрению, сложившихся в советский и постсоветский период Российской государства. Комплексный анализ Конституции Российской Федерации, действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации показывает, что административное усмотрение публичной администрации Российской Федерации проявляется в рамках административно-публичных функций, осуществляемых компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, имеющими статус государственного или иного органа, их уполномоченными должностными лицами. При данном подходе в сопоставлении с систематизированными административно-публичными функциями раскрывается структура современного административного усмотрения публичной администрации Российской Федерации (в том числе выделяются отдельные виды административного усмотрения в пределах административного распорядительства и административно-правовой охраны). Устанавливается взаимосвязь административного усмотрения публичной администрации Российской Федерации с административным правосудием, осуществляемым Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами. На основе комплексного анализа Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях аргументируется, что усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия проявляется в рамках административно-защитного правосудия, административно-принудительного правосудия, административно-санкционирующего правосудия. Представленный комплексный подход к оценке структуры современного административного усмотрения публичной администрации Российской Федерации и его взаимосвязи с административным правосудием предложено использовать в целях научно обоснованного выявления и конкретизации норм административного и административно-процессуального законодательства, устанавливающих чрезмерное административное усмотрение органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, имеющих статус государственного или иного органа, их уполномоченных должностных лиц, которое, в свою очередь, приводит к принятию конкурирующих судебных решений по административным делам различной категории, подрывающих единообразие административного правосудия.

Ключевые слова: публичная администрация; административное усмотрение; административное правосудие; административное судопроизводство; административные дела

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Стахов А. И. Усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия в Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 4. С. 656–665. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-656-665>. EDN: <https://elibrary.ru/vqgkcm>

Original scientific article

The Discretion of the Public Administration as an Object of Administrative Justice in the Russian Federation

A. I. Stakhov 

University of Justice named after V. M. Lebedev, Moscow, Russian Federation
✉ alexander-stakhov@ya.ru

Abstract. The article evaluates the principal doctrinal approaches to administrative discretion developed during the Soviet and post-Soviet periods of the Russian state. A comprehensive analysis of the Constitution of the Russian Federation, current administrative legislation, and administrative-procedural legislation substantiates the concept of administrative discretion exercised by the public administration. Such discretion demonstrates itself within the framework of administrative-public functions performed by competent executive authorities, local self-government bodies, organisations endowed with public-authority status, and their authorised officials. Using this approach, the Author examines the structure of modern administrative discretion in the Russian public administration by comparing it with systematised administrative-public functions, identifying, *inter alia*, distinct types of discretion exercised in administrative management and in administrative-legal protection. The article further establishes the connection between administrative discretion of the public administration and administrative justice exercised by the Supreme Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, and arbitrazh courts. A comprehensive analysis of the Code of Administrative Procedure, the Arbitration Procedure Code, and the Code of Administrative Offenses demonstrates that administrative discretion—as an object of administrative justice—manifests itself in three forms: (1) administrative-protective justice, (2) administrative-enforcement justice, and (3) administrative-sanctioning justice. The integrated approach proposed in the article may be used to identify and concretize provisions of administrative and administrative-procedural legislation that confer excessive administrative discretion on executive authorities, local self-government bodies, and organisations with public-authority status—discretion that may lead to inconsistent judicial decisions in administrative cases and undermine the uniformity of administrative justice.

Keywords: public administration; administrative discretion; administrative justice; administrative proceedings and administrative cases

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

For citation: Stakhov A. I. The Discretion of the Public Administration as an Object of Administrative Justice in the Russian Federation. *Siberian Law Review*. 2025;22(4):656-665. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-4-656-665>. EDN: <https://elibrary.ru/vqgkcm> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Административное усмотрение является специальной правовой категорией, традиционно используемой в российской правовой системе как в советский, так и в постсоветский периоды.

Максимально полные и последовательные научные подходы к пониманию административного усмотрения в советский период изложены в известных науч-

ных трудах Ю. П. Соловья применительно к системе органов государственного управления, созданных и функционировавших в соответствии с советскими конституциями. С точки зрения ученого, «под административным усмотрением следует понимать оценку фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно,

производимую органом (должностным лицом) при выборе в пределах, допускаемых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленического вопроса¹ [1, с. 47].

В постсоветский период Российского государства административное усмотрение получило несколько иное содержание под воздействием норм Конституции Российской Федерации, упразднившей систему органов государственного управления. В условиях конституционного признания самостоятельности органов судебной власти от иных органов единой системы публичной власти (в том числе органов исполнительной власти, органов законодательной власти, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления) отечественная административно-правовая наука противопоставила административное усмотрение усмотрению судов (судейскому усмотрению) [2; 3].

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Соглашаясь в целом с приведенными выше ключевыми подходами к пониманию административного усмотрения органов государственного управления и судебного усмотрения, считаем важным отметить, что п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в российской правовой системе выделяет административное и административно-процессуальное законодательство, которое, по сути, составляет самостоятельную правовую основу современного административного усмотрения. В актуальных учебных и научных изданиях по административному праву и процессу, изданных в постсоветский период, *административное законода-*

тельство Российской Федерации определяется как «совокупность федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов субъектов РФ, регулирующих общественные отношения в сферах публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц»². *Административно-процессуальное законодательство Российской Федерации*, в свою очередь, рассматривается в сфере публичного администрирования как совокупность федеральных законов и законов субъектов РФ, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ и ее субъектов, регулирующих в комплексе общественные отношения в ходе осуществления административного процесса компетентными органами публичной власти, включая несудебные органы и органы судебной власти³. С позиций изложенного необходимо выделять административно-правовые нормы и административно-процессуальные нормы, которые определяют основания и допустимые пределы современного административного усмотрения. По общему правилу, данные правовые нормы содержатся в законах и иных нормативных правовых актах, в совокупности составляющих, соответственно, административное законодательство Российской Федерации и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, однако в некоторых случаях могут закрепляться в иных видах отраслевого законодательства, установленных ст.ст. 71, 72 Конституции РФ (например, в законодательстве об охране окружающей среды, земельном законодательстве).

¹ См.: Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : аттест. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 20.

² Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2025. С. 43.

³ См.: Стахов А. И. Интегративная концепция административного процесса в Российской Федерации : моногр. М. : РГУП. 2024. С. 45.

Таким образом, следует уточнить, что *административное усмотрение в российской правовой системе следует отождествлять с деятельностью органов и должностных лиц публичной администрации Российской Федерации*, которая урегулирована административным законодательством, а также административно-процессуальным законодательством и широко освещена в современной административно-правовой литературе⁴, в том числе деятельностью органов исполнительной власти (среди них федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ), органов местного самоуправления (среди них исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, представительные органы муниципального образования), организаций, имеющих статус государственного или иного органа (среди них, например, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, административная, государственная комиссии и др.), должностных лиц указанных органов и организаций.

При данном подходе к пониманию современного административного усмотрения важно отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления (в том числе, очевидно, органы публичной администрации Российской Федерации) входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Соответственно, *административное усмотрение органов и должностных лиц публичной администрации Российской Федерации нельзя противопоставлять усмотрению компетентных судов и их представителей (полномоченных судей)*, осуществляющих правосудие посредством административного судопроизводства в соответствии со ст. 118 Конституции РФ. Данное судебное усмотрение применимо к административным делам различных категорий, которые федеральное законодательство относит к компетенции судов. Такие административные дела предусмотрены ст. 126 Конституции РФ, ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), ст.ст. 23.1, 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Исходя из системного анализа ст.ст. 118, 126 Конституции РФ во взаимосвязи с законодательством о судебной системе Российской Федерации⁵, а также комплексной оценки КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ можно прийти к выводу о том, что *правосудие по административным делам в Российской Федерации осуществляют Верховный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, представляющие их судьи* (далее – компетентные суды, полномоченные судьи). При данном приеме конституционного регулирования есть все основания для признания самостоятельности правосудия по административным

⁴ См., напр.: Стаков А. И., Кононов П. И. Административное право России … ; Их же. Внесудебное административно-процессуальное право России : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2025. 244 с.

⁵ См., напр.: О судебной системе Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ ; О Конституционном Суде Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ ; О Верховном Суде Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 5 февр. 2014 г. № 3-ФКЗ ; О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ ; Об арбитражных судах в Российской Федерации : Федер. конституц. закон от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ ; О мировых судьях в Российской Федерации : Федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

делам, которое в обобщенном виде логично называть *административным правосудием*.

Таким образом, можно утверждать, что ч. 3 ст. 132 Конституции РФ обуславливает насущную потребность в установлении научно обоснованной взаимосвязи современного административного усмотрения, осуществляемого компетентными органами публичной администрации Российской Федерации (в том числе компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, имеющими статус государственного или иного органа), их уполномоченными должностными лицами, с административным правосудием, осуществляемым компетентными судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами).

СТРУКТУРА СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Для решения поставленной научно-практической задачи необходимо, опираясь на комплексный анализ действующего административно-процессуального законодательства Российской Федерации, регулирующего во взаимосвязи деятельность публичной администрации и судебной системы Российской Федерации, понять структуру административного усмотрения компетентных органов (должностных лиц) публичной администрации Российской Федерации и установить его взаимосвязь с ключевыми направлениями административного правосудия, осуществляемого компетентными судами (уполномоченными судьями).

С моей точки зрения, структура современного административного усмотрения максимально проявляется в рамках ключевых, устойчивых направлений правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной адми-

нистрации, которые урегулированы административным законодательством и осуществляются во взаимосвязи с частными лицами (физическими лицами, организациями), не подчиненными данным органам по службе. Названные направления правоприменительной деятельности урегулированы действующим административным законодательством Российской Федерации, научно систематизированы и именуются в обобщенном виде административно-публичными функциями, в том числе *административно-распорядительными функциями*, или *функциями административного распорядительства* (административное нормотворчество, административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование), и *административно-охранительными функциями*, или *функциями административно-правовой охраны* (административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам и обеспечение публичных приоритетов, внесудебное урегулирование административных споров).

При данном подходе *административное нормотворчество* понимается как специальная административно-распорядительная функция публичной администрации, которая сведена к установлению компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации общеобязательных правил поведения физических лиц и организаций на основании и во исполнение норм законов (например, издание нормативных правовых актов Правительством РФ в виде постановлений, в частности об утверждении правил дорожного движения, на основании и во исполнение ключевых норм и принципов Конституции РФ, Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁶; издание нормативных

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правовых актов федеральными органами исполнительной власти в виде приказов на основании и во исполнение указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных конституционных и федеральных законов; и др.).

Административное правопредоставление – специальная административно-распорядительная функция публичной администрации, которая проявляется в предоставлении компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации и обеспечении реализации права либо совокупности прав (статуса) персонифицированным физическим лицам и организациям на материальные и нематериальные блага, которые имеют административно-публичное значение, но не создают опасности (угрозы причинения вреда) частным и публичным правам, законным интересам (например, предоставление и обеспечение реализации права собственности на недвижимое имущество или права на государственную регистрацию брака, предоставление и обеспечение реализации статуса пенсионера, инвалида, беженца, переселенца).

Административное обязывание – специальная административно-распорядительная функция публичной администрации, которая состоит в возложении компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации на персонифицированных физических лиц и организации административно-публичных обязанностей, обеспечение их исполнения (например, обеспечение исполнения воинской или налоговой обязанности, обязанности зарегистрироваться по месту постоянного жительства, получить или сдать паспорт на обмен по достижении установленного законом возраста и др.).

Административное стимулирование – специальная административно-распорядительная функция публичной

администрации, которая выражается в побуждении компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации персонифицированных физических лиц и организаций к совершению правомерных действий, имеющих административно-публичное значение и одобряемых государством (например, побуждение к совершению правомерных действий посредством предоставления льгот и преимуществ, применения мер государственной поддержки, присуждения государственных наград, почетных званий и др.).

Административное санкционирование – специальная административно-охранительная функция публичной администрации, которая выражается в официальном разрешении, одобрении, признании компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации правильными, верными отдельных видов правомерных действий или правомерной деятельности персонифицированных физических лиц и организаций, которые представляют угрозу, имеющую административно-публичное значение (например, выдача лицензий и разрешений, государственная регистрация транспортного средства или иного источника повышенной опасности, обязательная сертификация продукции, государственная аккредитация образовательных организаций).

Противодействие административным деликтам – специальная административно-охранительная функция публичной администрации, которая сводится к предупреждению, выявлению, пресечению, нейтрализации компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации административных правонарушений, а также иных административных деликтов – правонарушений, влекущих применение мер административного принуждения

(в том числе административно-устрашимых деликтов в ходе профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, установленных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷, а также административно-понуждаемых деликтов в ходе административно-исполнительного (полнудительного) исполнения судебных и административных актов в соответствии с Федеральными законами от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁸.

Противодействие административным казусам и обеспечение публичных приоритетов – специальная административно-охранительная функция публичной администрации, которая состоит в предупреждении, выявлении и нейтрализации компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) публичной администрации административных казусов, а именно чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций природного, техногенного или социального характера (аварий, пожаров, дорожно-транспортных происшествий и т. п.) посредством применения указанных мер, а также применение административно-ограничительных мер в целях обеспечения приоритетных государственных целей (например, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд).

Внесудебное урегулирование административных споров – специальная административно-охранительная функция публичной администрации, которая сводится к урегулированию компетентными органами (должностными лицами) публичной администрации разногласий,

возникших с участием частных лиц в ходе осуществления данными органами (должностными лицами) административно-публичной деятельности либо в ходе административно-публичного взаимодействия частных лиц.

Таким образом, предложенный перечень административно-публичных функций, осуществляемых в Российской Федерации компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, имеющими статус государственного или иного органа, их уполномоченными должностными лицами, позволяет структурировать современное административное усмотрение в Российской Федерации, выделяя следующие его отдельные виды:

1) *усмотрение публичной администрации Российской Федерации в рамках административного распорядительства*, в том числе в рамках административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания;

2) *усмотрение публичной администрации Российской Федерации в рамках административно-правовой охраны*, а именно в рамках административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административным казусам и обеспечения публичных приоритетов, внесудебного урегулирования административных споров.

Подобная структура современного административного усмотрения с достаточной определенностью выделяет его в единой системе публичной власти, не позволяя отождествлять его с усмотрением иных субъектов данной системы, например с усмотрением органов прокуратуры, усмотрением Следственного Комитета Российской Федерации, усмотрением судов.

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

УСМОТРЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ Российской Федерации и Административное правосудие

Развивая ключевые общетеоретические подходы к пониманию категории «применение права», в частности соглашаясь с учеными-юристами, признающими применение отечественного права своеобразной формой или способом реализации права [4; 5; 6], а также учитывая наиболее убедительные научные взгляды на правосудие (к примеру, разделяя точку зрения А. Б. Зеленцова, что «правосудие в строгом смысле слова понимается только как рассмотрение и разрешение судом дела по существу, а в широком смысле под правосудием понимается вся процессуальная деятельность суда»⁹), представляется обоснованным определить *административное правосудие как самостоятельную форму реализации Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, уполномоченными судьями административно-процессуальных принципов, а также норм административного и административно-процессуального права, закрепленных в административном и административно-процессуальном законодательстве, иных видах публичного законодательства Российской Федерации.*

На основе комплексного анализа КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ можно утверждать, что усмотрение публичной администрации Российской Федерации как объект административного правосудия проявляется в рамках:

1) *административно-защитного правосудия*, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам об административно-восстановительных и административно-реабилитационных спорах, урегулированных гл. 21–26 КАС РФ,

гл. 23, 24 АПК РФ, гл. 30 КоАП РФ. Например, административное усмотрение компетентных органов (должностных лиц) публичной администрации Российской Федерации является объектом административно-защитного правосудия по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций, которые предусмотрены чч. 2, 3 ст. 1 КАС РФ. Административное усмотрение также является объектом административно-защитного правосудия по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, которые выделены в § 2 гл. 25 АПК РФ;

2) *административного принудительного правосудия*, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам об административно-наказуемых и административно-понуждаемых деликтах, урегулированных гл. 27–27.3, 31.2–31.3, 32 КАС РФ, гл. 25, 26 АПК РФ, гл. 29 КоАП РФ. Например, административное усмотрение компетентных органов (должностных лиц) публичной администрации Российской Федерации является объектом административно-принудительного правосудия по делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также делам о взыскании денежных сумм в счет уплаты

⁹ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. С. 254–255.

обязательных платежей и санкций с физических лиц, которые установлены пп. 1, 3 ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Данное административное усмотрение является объектом административно-принудительного правосудия по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренным § 1 гл. 25 АПК РФ;

3) *административно-санкционирующего правосудия*, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам о санкционировании судом допустимых и необходимых административно-правовых ограничений, урегулированных гл. 28–31.1 КАС РФ. Соответственно, административное усмотрение компетентных органов (должностных лиц) публичной администрации Российской Федерации является объектом административно-санкционирующего правосудия по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также делам о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке, которые предусмотрены пп. 5–8 ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно предложить использовать представленный подход к комплексной оценке структуры современного административного усмотрения публичной администрации Российской Федерации и его взаимосвязи с административным правосудием в целях научно обоснованного выявления и конкретизации норм административного и адми-

нистративно-процессуального законодательства, устанавливающих чрезмерное административное усмотрение органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, имеющих статус государственного или иного органа, их уполномоченных должностных лиц, которое, в свою очередь, приводит к принятию конкурирующих судебных решений по административным делам различной категории, подрывающих единообразие административного правосудия. Например, при использовании разработанного подхода представляется обоснованным выделение ст. 90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которая предопределяет чрезмерное административное усмотрение контрольных (надзорных) органов публичной администрации Российской Федерации при выдаче контролируемому лицу предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований в разумный срок и привлечении данного лица к административной ответственности за те же самые выявленные нарушения обязательных требований. Соответствующим образом проявляются связанные с административным усмотрением проблемы административно-принудительного правосудия, осуществляемого арбитражными судами и судами общей юрисдикции по делам о привлечении к административной ответственности за нарушения обязательных требований, которые ст. 23.1 КоАП РФ относит к компетенции названных судов.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46–50.
2. Денисенко В. В. Административное и судейское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 229–234.
3. Ермакова К. П. Понятие и субъективные пределы судебного усмотрения // Журнал российского права. 2009. № 8 (152). С. 91–98.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 359 с.

5. Горшненев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.
6. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. 351 с.

References

1. Solovey Yu. P. On Improvement of the Legislative Framework of Judicial Control of Realization By Agencies of Public Administration and Their Officials of Discretion Powers. *Administrative Law and Procedure*. 2015;2:46-50. (In Russ.)
2. Denisenko V. V. Administrative and Judicial Discretion in Affairs Production About Administrative Offenses: General and Special. *Society and Law*. 2013;1:229-234. (In Russ.)
3. Ermakova K. P. Notion and Subjective Scopes of Judicial Discretion. *Journal of Russian Law*. 2009;8:91-98. (In Russ.)
4. Alekseev S. S. *General Theory of Law*. Vol. 2. Moscow: Juridicheskaya literatura Publ.; 1982. 359 p. (In Russ.)
5. Gorshnenev V. M. *Methods and Organizational Forms of Legal Regulation in a Socialist Society*. Moscow: Juridicheskaya literatura Publ.; 1972. 258 p. (In Russ.)
6. Khalfina R. O. *General Doctrine of Legal Relationship*. Moscow: Juridicheskaya literatura Publ.; 1974. 351 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Александр Иванович Стакхов, заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Университета правосудия им. В. М. Лебедева (ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Российская Федерация), член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7726-1204>; e-mail: alexander-stakhov@ya.ru

ABOUT THE AUTHOR

Aleksandr I. Stakhov, Head 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), Member of the Scientific Advisory Council under the Supreme Court of the Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7726-1204>; e-mail: alexander-stakhov@ya.ru

Поступила | Received
27.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
05.11.2025

Принята к публикации | Accepted
05.11.2025



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

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 переосмыслияет сам феномен усмотрения правопримениеля. 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 правопримениеля. 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

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 управлочные функции государства – *administratio*, с другой – осуществляется

правоприменительная деятельность¹. 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 ответствляются связанные с ним другие аналогичные институты². 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 ответственности³ 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 ответственности⁴. Орган следования из статуса процессуального правопредшественника 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

¹ 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.

² К примеру, это еще не сформированные окончательно порядки обжалования представлений об устраниении 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).

³ 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).

⁴ 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 выбор⁵ или отыскание⁶ публичной администрации 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. Иваненко⁷, позиций С. А. Старостина [5, с. 61]⁸ 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 дисcretionных полномочий⁹.

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 правопримениителю 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* дисcretionного решения.

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

⁵ 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>

⁶ 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>

⁷ 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.

⁸ 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>

⁹ 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 законодательство¹⁰.

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 уравновешивать 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]¹¹. 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 правопримениеля, 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 правопримениеля 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

¹⁰ 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>

¹¹ Перевод И. В. Понкина.

учитывается и перерабатывается жизненный и профессиональный опыт, воплощаясь в эмпирических положениях¹², 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 долженствования («Нужно поступать так-то», «Такой вариант неприемлем»).

Для административного усмотрения характерны установки, ориентирующие на укрепление центральной власти, скорейшее и эффективное достижение управлеченческих целей. Это нацеленность на подчинение населения внутренней политике государства, собираемость обязательных платежей. Для инспектора важна неотвратимость ответственности и обеспечение общей превенции. Доминантами в административной дисциплинированности являются обеспечение спокойствия, публичного порядка и безопасности, даже если насаждаемый административно-правовой режим и вызывает нарекания граждан. Приведенные установки вырабатываются и совершаются 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 судебную 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 унизительным 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 право применителю 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, призывающая ассоциативный ряд внутренних установок, у инспектора нагружается одним смыслом, а у судьи – несколько 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-

¹² См.: Васильевский 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, независящий 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 правонарушений¹³. 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 устраниить.

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

¹³ 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 разволке, а то и во все 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 взыывать 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 нечелесообразности

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 вменять 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 способствует общественному благополучию и порядку. Словом, здесь мы не встречаемся с явным административным прессингом, а эта ситуация подлежит исключительно юридическому разбору. Возможна и такая ситуация, когда

привлечь к административной ответственности и вовсе целесообразно: перед нами явный злоумышленник. Однако бесстрастный 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 союза¹⁴ и Приложение № 6 к Решению Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 107¹⁵. По данным вопросам складывалась разная практика. Суды исключали из предмета правонарушения часть товара, разрешенную к ввозу без декларирования¹⁶. Однако далее судебное толкование пришло в консенсус с административным¹⁷.

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 постановлении¹⁸.

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

¹⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ 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».

¹⁶ 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).*

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

¹⁸ 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 завсегдатаю бара 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 обстановке¹⁹. 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 выявляется 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 указаний²⁰. 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 меняется²¹.

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 суды 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.

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

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

²¹ 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 нормативного²² и ненормативного²³ 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 цели²⁴. 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 усмотрения²⁵.

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 ощутимый. 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 правонарушающей 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 дисcretionия 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 выбрать 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.

²² 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).

²³ 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».)

²⁴ 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».)

²⁵ 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 неподцелообразности

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 неподцелообразность *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 неподцелообразностью 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 усмотрения²⁶.

Допустим, инспектор ошибочно истолковал закон, находясь в плену своей 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 полномочия²⁷. 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

²⁶ 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.

²⁷ 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 РФ²⁸. Указано, что по смыслу позиции Конституционного Суда РФ²⁹ 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 обстоятельствам³⁰.

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 существование 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 управлеченческих целей, для судебного – на реализацию общеправовых принципов и ценностей

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

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

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

страны. Установки дают правопримени-
телю видение объема своих полномочий
и ориентируют дискрецию внутри него,
направляя на ту или иную цель. При су-
дебном пересмотре происходит наложе-
ние судебных дискреционных установок
на административные.

3. Постановление считается незакон-
ным, если его содержание явно расходит-
ся со смыслом подлежащего применению
закона, независимо от того, понимается
ли он в свете административных или су-
дебных дискреционных установок.

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

полномочий. Такого вмешательства не про-
исходит при отмене собственно незаконно-
го постановления, когда смысл подлежа-
щего применению закона явно расходится
с вынесенным постановлением.

5. Общий подход судебного усмотре-
ния состоит в невмешательстве в дис-
креционное решение административно-
го органа, за исключением следующих
ситуаций:

- неочевидная незаконность пересма-
триваемого акта без очевидной нецелесо-
образности;
- его очевидная нецелесообразность
без выявления незаконности;
- неочевидная незаконность при оче-
видной 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 производство 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 право. 2013. № 8 (88). С. 5–16.
13. Боннер А. Т. Избранные труды : [в 7 т.]. М. : Проспект, 2017. Т. 2: Источники гражданского процес-
суального 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. Rossinsky 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? *Rossijskoe 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

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

Поступила | Received
28.08.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
05.11.2025

Принята к публикации | Accepted
05.11.2025

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В целях повышения качества публикуемых материалов все присланные работы (научные статьи, сообщения, обзоры, рецензии и т. д.) проходят рецензирование, а также проверку системой «Антиплагиат». К рассмотрению принимаются только оригинальные статьи, ранее не публиковавшиеся в других изданиях и не находящиеся на рассмотрении в других изданиях. Предоставляемая для публикации статья должна быть актуальной, обладать новизной, содержать постановку задач (проблем), описание основных результатов исследования, полученных автором, выводы. Статьи принимаются на русском и (или) английском языке. Материалы для публикации на английском языке представляются зарубежными авторами без перевода в какой-либо их части на русский язык.

Требования к оформлению рукописи научной статьи, направляемой в журнал

Рукопись научной статьи (далее – рукопись, статья) представляется в электронном виде в формате, поддерживаемом Microsoft Word версии 2007 или выше (doc, docx, rtf). Приоритетной формой представления рукописи является заполнение формы на сайте журнала <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. Рукопись статьи для публикации с лицензионным договором в 2 экземплярах и заявкой автора может быть также направлена на электронную почту редакции (nauka@siblru.ru).

Рукопись принимается на русском и английском языках, при этом она должна соответствовать профилю журнала и отражать результаты оригинальных научных исследований.

Общий объем рукописи (всех ее структурных элементов) должен составлять от 20 до 40 страниц машинописного текста или 40–45 тыс. знаков с учетом пробелов.

При наборе текста необходимо использовать шрифт Times New Roman. Размер шрифта для основного текста рукописи – 14 pts, сносок – 12; нумерация сносок сквозная. Межстрочный интервал – полуторный. Расстановка переносов не применяется.

Перед текстом статьи указывается УДК.

Статья в обязательном порядке должна включать следующие структурные элементы:

- название статьи;
- сведения об авторах и их аффилиации;
- аннотацию;
- ключевые слова;
- финансирование (при наличии);
- введение;
- основную часть статьи, состоящую из трех и более разделов, каждый из которых должен иметь собственное наименование;
- заключение;
- благодарности (данный раздел включается по усмотрению автора);
- список литературы на русском языке;
- список литературы на английском языке (References);
- информацию об авторах.

Наименования структурных элементов статьи «Аннотация», «Ключевые слова», «Финансирование», «Введение», «Заключение», «Благодарности», «Список литературы», «References» должны быть воспроизведены в тексте статьи. Структурные элементы статьи не numеруются.

Название статьи (не более 10 слов) должно содержать основные ключевые слова, характеризующие содержание статьи. Указывается на русском и английском языках. Располагается в левой верхней части листа.

Авторы и их аффилиация указываются в следующей строке после названия статьи с выключкой влево. Данные приводятся без сокращений, на русском и английском языках (фамилия, имя, отчество, место работы (название организации, соответствующее указанному в ее уставе, город, страна), адрес электронной почты).

В обязательном порядке указываются идентификаторы (ORCID iD, Researcher ID и др.). Если таковые отсутствуют,

авторам необходимо предварительно зарегистрироваться на <https://orcid.org>.

Очередность упоминания авторов зависит от их вклада в выполненную работу. Авторы могут указываться в алфавитном порядке, если их вклад в исследование равнозначен.

Аннотация (объем 250–300 слов) – самостоятельный источник информации о статье, краткая характеристика работы, представляется на русском и английском языках. Аннотация должна быть логичной и отражать основное содержание статьи (предмет, цель, методы и выводы исследования). Сведения, содержащиеся в названии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например, «автор статьи рассматривает...»). Исторические справки, если они не составляют основное содержание публикации, описание ранее опубликованных работ и общепринятые положения, в аннотации не приводятся. Рекомендуется составлять аннотацию в соответствии со структурой ее основной части, выбирая из каждого раздела самые важные сведения, дающие в совокупности полное представление о содержании статьи.

Аннотацию рекомендуется составлять после завершения работы над статьей. Особое внимание следует уделить качеству перевода.

Ключевые слова (5–10 слов или словосочетаний) должны отражать специфику темы, объект и результаты исследования. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

Финансирование – факультативный структурный элемент, включающийся в статью при наличии финансовой поддержки исследования юридическими и физическими лицами. Здесь может содержаться указание на то, за счет каких грантов, контрактов, стипендий удалось провести исследование.

Введение должно содержать обоснование актуальности и новизны темы исследования, обзор литературы по теме исследования, постановку исследовательской проблемы, формулирование гипотезы исследования, описание методов, которые использовались для получения результатов, указание на цели и задачи исследования.

Основная часть статьи, состоящая из трех и более разделов, включает в себя фактические результаты исследования, их интерпретацию, в том числе оценку соответствия полученных результатов гипотезе исследования, обобщение его итогов, сравнение с результатами других исследователей, предложения по практическому применению результатов исследования, а также по направлению будущих исследований.

Заключение содержит главные идеи статьи, итоги исследования без дословного воспроизведения формулировок, содержащихся в основной части статьи.

Благодарности. Данный структурный элемент включается в статью по усмотрению автора в целях выражения признательности коллегам за помощь в подготовке статьи, критические комментарии, которые позволили улучшить содержание рукописи, благодарности за поддержку исследования людям и организациям.

Список литературы должен содержать ссылки на все научные источники информации, упомянутые в тексте статьи.

Литература, используемая при написании статьи, должна отражать современное состояние вопроса, включать публикации как в отечественных, так и в зарубежных журналах и изданиях.

Список приводится в конце статьи, выстраивается по порядку упоминания источников в тексте, а не по алфавиту, независимо от названия и языка источника, и пронумеровывается. В одном пункте перечня следует указывать только один источник информации.

Список литературы на русском языке оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» и тщательно выверяется.

В списке литературы сведения об используемом издании должны обязательно содержать указание на издательство, общее количество страниц в используемом издании либо на конкретные страницы, где содержится соответствующий материал, если издание имеет периодический характер.

Если источник имеет DOI, то его указание является обязательным.

По тексту статьи даются ссылки к необходимому номеру библиографической записи из составленного списка, которые приводятся в квадратных скобках. Если ссылка к источнику информации в тексте статьи встречается несколько раз, то в квадратных скобках повторно указывается его номер из списка (без каких-либо изменений в самом библиографическом списке). В случае прямого цитирования обязательно указывают номер страницы (например: [1, с. 25], [1, с. 59–60]).

Обязательные параметры списка литературы:

- не менее 10–12 источников, из них: не менее 25 % источников – зарубежные (из которых 10 % – статьи из журналов, индексируемых в Web of Science, Scopus; работы на английском, немецком, французском языках, опубликованные в периодических научных изданиях (не дополнительных выпусках), а также статьи в сборниках трудов конференций и монографии, опубликованные в издательствах, не замеченных в применении недобросовестной издательской политики);
- не более 15 % источников – монографии;
- ссылки на литературу, опубликованную ранее 2009 г., должны быть единичными, кроме исследований, отражающих исторический аспект проблемы;

- не допускается самоцитирование. В случае невозможности избежать упоминания о ранее опубликованных автором трудах следует указать лишь на то, что автор уже рассматривал данный вопрос, при этом ссылки на опубликованные труды в тексте статьи не делаются, и в списке литературы они не приводятся.

Не включаются в список литературы следующие внетекущие источники информации:

- диссертации, авторефераты диссертаций;
- учебники, учебные пособия;
- нормативные правовые акты и комментарии к ним, судебные акты;
- правила, стандарты, патентные документы;
- словари, энциклопедии, другие справочники;
- доклады, отчеты, протоколы, данные статистики;
- средства массовой информации, интернет-ресурсы.

Ссылки на перечисленные внетекущие источники информации приводятся в подстрочных сносках.

Подстрочные сноски оформляются как примечания, вынесенные из текста вниз страницы, со сквозной нумерацией в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

В **списке литературы на английском языке (References)** порядок источников должен соответствовать русскоязычному списку литературы. Ссылки на источники оформляются в формате Vancouver. После описания источника необходимо указать язык издания, например, если оно было опубликовано на русском языке – (In Russ.). Для англоязычных источников это правило не применяется. Если источник написан на латинице (на немецком, французском и проч.), он должен быть процитирован в оригинальном виде.

При переводе русскоязычных источников и источников на других кириллических языках рекомендуется проверять наличие официального опубликованного перевода.

Транслитерация производится по стандарту BSI и применяется в следующих случаях:

- для обозначения фамилии, имени, отчества (при наличии) авторов источника;
- для собственных названий издательств, например: Nauka, Yurlitinform;
- если нет информации об использовании журналом англоязычного названия (рекомендуется проверить на официальном сайте данного журнала).

При подготовке списка литературы можно обратиться к автоматическим системам подготовки списка литературы (EndNote, Mendeley, Zotero и др.)

В блоке «**Информация об авторах**» для каждого автора указываются: полные фамилия, имя, отчество (при наличии), должность, место работы и его полный юридический адрес, ученая степень, ученое звание, почетное звание, все имеющиеся идентификаторы автора, адрес электронной почты, а также контактный номер телефона, который будет использован только для связи редакции с автором и не будет публиковаться в журнале и (или) на его сайте.

Формулы, таблицы и рисунки, приводимые в статье, должны быть пронумерованы, а рисунки и таблицы также и названы, к ним должны быть ссылки в тексте статьи. В таблицах не должно быть пустых граф. Простые внутристочные и односторонние формулы, а также рисунки и таблицы должны быть набраны без использования специальных редакторов. Рисунки и формулы также прилагаются к статье отдельными файлами в формате JPEG с разрешением не менее 300 dpi.

Не допускаются во всех структурных элементах статьи:

- набор шрифтом «все прописные»;
- полужирное начертание;
- наличие двух и более пробелов подряд;
- знаки табуляции;
- абзацный отступ пробелами и (или) знаком табуляции;
- мягкий перенос;
- разреженный и (или) уплотненный шрифт.

В случае несоответствия статьи установленным требованиям к оформлению и (или) содержанию решением редакционной коллегии статья отклоняется, о чем автор информируется по электронной почте.

За достоверность приведенных в статье сведений ответственность несет ее авторы.

INFORMATION FOR AUTHORS

In order to improve the quality of published materials, all submitted works (scientific articles, messages, reviews, etc.) are reviewed and checked by the "Antiplagiat" system. Only original articles that have not been previously published and are not pending in other publications are accepted for consideration. The article submitted for publication should be relevant, have novelty, contain a statement of tasks (problems), a description of the main research results obtained by the Author, conclusions. Articles are accepted in Russian and/or English. Materials for publication in English are submitted by foreign Authors without translation in any part of them into Russian.

Requirements to the formatting of the scientific article submitted to the journal

The manuscript of the scientific article (hereinafter referred to as the manuscript/article) shall be submitted in electronic version, in the format supported by Microsoft Word 2007 or higher (doc, docx, rtf). The priority form of the Article submission is the filling of the form at our web-site <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/>. The manuscript of the article to be published with the license agreement (in duplicate) and the Author's request enclosed may also be sent to the editorial office's e-mail (nauka@siblu.ru).

The manuscript shall be accepted in Russian and English, hereby it should comply with the Journal's profile and highlight the results of the original scientific research.

The total volume of the article (including all the article elements) must be 20 to 40 type-written pages or 40,000–45,000 characters (blank spaces included).

For the text typing use Times New Roman font. Font size for the body of the Article –14 pt, footnotes – 12; footnote numbering – consecutive. Line spacing – 1.5. No hyphenation.

UDC Code before the text of the Article is mandatory.

The Article must include the following **structural elements**:

- Title of the Article;
- The Authors and Their Affiliation;
- Abstract;
- Keywords;
- Funding (if any);
- Introduction;
- the body of the Article consisting of three or more sections each having its own title;
- Conclusion;
- Acknowledgements (to be included at the Author's discretion);
- References (in Russian)
- References (in English);
- Information about Authors.

The titles of the structural elements ("Abstract", "Keywords", "Funding", "Introduction", "Conclusion", "References") must be stated in the text of the Article. The Article structural elements shall not be numbered.

Title of the Article (maximum 10 words) must contain the main key words. Shall be provided in Russian and English. Left-aligned in the top of the page.

The Authors and their affiliation are indicated on the line right after the title of the article (research paper), aligned to the left. The data is given without abbreviations, in Russian and English (last name, first name, patronymic (if any), place of work (name of the organization corresponding to that specified in its charter, city, country), e-mail address).

Authors must state their identifiers (ORCID iD, Researcher ID). If they have no identifiers the Authors should first sign in at: <https://orcid.org>.

The sequence of the enumeration of the Authors is based on their contribution to the work completed. If the contribution to the research is equal the Authors may be listed alphabetically.

Abstract (250–300 words) – independent source of information of the Article, brief characteristic of the Work, shall be

provided in Russian and English. The Abstract must be logical and highlight the main contents of the Article (subject, objective, methods and conclusions of the study). The data contained in the title of the Article must not be repeated in the text of the Abstract. Avoid excessive introductory phrases, like "the Author of the article reviews...". Historical data (unless they are the main contents of the Article), description of the previously published works and commonly known provisions shall not be included into the Abstract. We recommend to make up the Abstract in accordance with the structure of the body of the Article selecting the most important data from each section to provide in aggregate the comprehensive idea of the contents of the Article.

The Abstract should be made up after the completion of the work on the Article. Special emphasis should be given to the quality of the translation.

Keywords (5–10 words or word-combinations) should highlight the specific features of the topic, object and findings of the study. The Keywords must be separated with a semi-colon.

Funding is an optional structural element included in the article if there is financial support for the study by legal entities and (or) individuals. This may contain an indication of what grants, contracts, scholarships were used to conduct the study.

Introduction shall include the substantiation of the topicality and novelty of the study, review of the literature on the study subject-matter, study problem setting, definition of the study hypothesis, description of the methods used to obtain the findings, definition of the study objectives and tasks.

The body (main part) of the Article consisting three or more sections, contains the actual findings of the study, interpretation thereof, including compliance of the findings obtained with the study hypothesis, limitations of the study and generalization of its outcomes, comparison with the findings of other researchers, proposals on the future practical application of the future studies.

Conclusion contains the main ideas of the body of the Article, outcomes of the study without verbatim repetition of the definitions included in the body of the Article.

Acknowledgements. This structural element shall be included into the Article at the Author's discretion to express appreciation to the colleagues for the help with the Article preparation, including critical comments which enabled the manuscript improvement, gratitude for the financial support of the study by people and institutions.

References section shall contain references to all the scientific information sources mentioned in the text of the Article.

The literature used for the Article writing shall highlight the present-day state of the problem and include publications in both Russian and international journals and editions.

The Reference list is provided at the end of the Article and made up in the order the sources are referred to in the text, not alphabetically, regardless of the original title and language, the listed references shall be numbered. One list item shall include only one information source.

The *references in Russian* shall be made up in accordance with GOST R 7.0.5–2008 "Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making" and carefully checked.

The list of references must state the publishing house, total number of pages in the edition used, or specific pages containing the relevant materials if the edition is periodical.

If the reference has a DOI it must be stated.

In the text of the Article references to the specific number of the bibliographic record from the list shall be provided in square brackets. If the reference to the information source in the text of the Article is made several times, the source number from the list shall be repeated in the square brackets (without any changes in the List of References itself). In case of direct citation the page number must be provided (for example: [1, p. 25], [1, p. 59–60]).

Mandatory parameters of the List of References:

- minimum 10–12 sources, including: minimum 25 % sources – international (out of which 10 % – articles from the journals indexed in Web of Science, Scopus; works in English, German, French published in the scientific periodicals (not supplementary issues!) as well as articles in the collections of proceedings of the conferences and monographs published in the reputable publishing houses);

- maximum 15 % sources – monographs;

- references to the literature published before 2009 must be single, except studies containing historical aspect;

- avoid self-citation. If it is impossible to mention the previously published works, just mention in the Article that the Author has already reviewed this issue, in this case no references to the published works should be included into the list of references.

The following extrascientific information sources shall not be included into the list of references:

- dissertations, author's abstracts of the dissertations;
- text books, workbooks;
- statutes and regulatory acts, judicial acts;
- rules, standards, patents;
- dictionaries, encyclopedias, other reference books;
- reports, statements, protocols, statistics data;
- mass media, the Internet resources.

References to the extrascientific information sources above shall be provided in the footnotes.

The footnotes shall be made as notes to the text provided at the bottom of the page, consecutively numbered as per GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making”.

In the “**References**” (*in English*), the order of sources should correspond to the Russian-language list of references. References to sources are made in Vancouver format. After describing the source, it is necessary to indicate the language of the publication, for example, if it is published in Russian – (In Russ.). For English-language sources, this rule does not ap-

ply. If the source is written in Latin (German, French, etc.), it must be quoted in its original form.

When translating Russian-language sources and sources in other Cyrillic languages, it is recommended to check the availability of an official published translation.

Transliteration shall be applicable in the following cases:

- to provide the surname, given name and patronymic (if applicable) of the Authors of the reference;
- for the proper names of the publishing houses, for example, Nauka, Yurlitinform;
- if the information of the use of the English title by the Journal is not available (check by the journal official web-site is recommended).

The transliteration shall be provided as per BSI standard.

To prepare the list of references automatic systems for the preparation of the list of references may be used (EndNote, Mendeley, Zotero, etc.)

In the “**Information about Authors**” section, for each Author, the following is indicated: full surname, first name, patronymic (if any), position, place of work and its full legal address, academic degree, academic title, honorary title, all available identifiers of the Author, e-mail address, as well as a contact phone number, which will be used only for communication between the Editorial office and the Author and will not be published in the journal and (or) on its website.

Formulae, figures, table. All the formulae, tables and figures must be numbered, and the figures and tables – also titled, there must be references to them in the body of the Article. The tables must not have blank columns. Simple inline and single-line formulae as well as figures and tables must be typed without using special editor software. Figures and formulae shall be attached to the Article as separate files in JPEG-format, resolution – min. 300 dpi.

In the Article elements above the following shall not be admissible:

- using Caps Lock,
- bold font,
- two or more consecutive blank spaces,
- tabulation symbols,
- paragraph indent using blank spaces and tabulation character,
- soft hyphens,
- sparse or condensed font.

If the Article does not comply with the requirements to the lineup and/or contents above the editorial board shall decline the Article and notify the Author by e-mail.

The reliability of the data used in the texts shall be the Authors' responsibility.

Научный журнал «Сибирское юридическое обозрение»

Редактор: *Л. А. Зарубина*

Редактор текстов на английском языке: *С. Ж. Капкенов*

Компьютерная верстка и оформление: *Л. А. Зарубина*

Дизайн обложки: *О. Ю. Шелихов*

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзором) 19 апреля 2019 г. Регистрационный номер ПИ № ФС 77-75350

Свободная цена

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов научного журнала «Сибирское юридическое обозрение» ссылка на журнал обязательна

© Редакция научного журнала «Сибирское юридическое обозрение», 2025

Адрес издателя и редакции: ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российской Федерации
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Дата выхода в свет: 29.12.2025

Подписано в печать 17.12.2025

Тираж 200 экз.

Формат 70 x 100 / 16. Усл. печ. л. 13,57. Уч.-изд. л. 14,54.

Отпечатано в ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»

Адрес типографии: ул. Жукова, 107, Омск, 644046, Российской Федерации

Scientific journal “Siberian Law Review”

Editor: *L. A. Zarubina*

Text editor in English: *S. Zh. Kapkenov*

Desktop publishing and design: *L. A. Zarubina*

Cover desing: *O. Yu. Shelikhov*

The journal is registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Communications (Roskomnadzor) at April 19, 2019. Registration No. PI № FS 77-75350

Price discretion

When reprinting or reproducing by any means in whole or in part the materials of the scientific journal “Siberian Law Review” reference to it is obligatory

© The editorial board of the scientific journal “Siberian Law Review”, 2025

Address of the publisher and the editorial office: 12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Release date: 29.12.2025

Signed print 17.12.2025

Circulation 200 copies.

Format 70 x 100 / 16. Cond. pr. pg. 13.57. Edit. pr. pg. 14.54.

Printed in LLC “Printing Center “Tatyana”

Printing office address: 107 Zhukova st., Omsk, 644046, Russian Federation