

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312

EDN: ZVTVJL

*Оригинальная научная статья*

Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности

С. В. Щепалов *Верховный Суд Республики Карелия, Петрозаводск, Республика Карелия, Российская Федерация*✉ schepalov@mail.ru

Аннотация. Статья продолжает дискуссию о проблеме административного усмотрения, организованную редакцией журнала с участием профессоров Ю. П. Соловья и П. П. Серкова. Автор предлагает взглянуть на внутреннее его содержание в сравнении с содержанием судебного усмотрения, которое эволюционно заложено в производство по делам об административных правонарушениях. Вниманию читателя предлагается вывод о том, что административная ответственность исторически налагалась органами государственного управления за неповиновение действующему порядку управления. Уполномоченный орган действует от имени публичной власти, и налагаемая им ответственность означает наказание лица правительством за неповиновение его внутренней политике. В России она возникла в 1920-х гг., когда В. И. Ленин счел народные суды слабыми для разрешения вопросов о применении публично-правовых взысканий к лицам, не выполняющим устанавливаемые Советской властью нормы. Судебный порядок возник как народная ревизия инициативы публичной власти по административному преследованию. Такая реформа административной ответственности была проведена после смерти И. В. Сталина Н. С. Хрущевым, который, пытаясь вернуть утраченное доверие общества к власти, полагал, что административно наказуемые деяния должны вызывать осуждение не только власти, но и общества. Некоторые категории дел об административных правонарушениях были отнесены к компетенции народного суда. Судья, рассматривая такое дело, действует от имени государства не как публичной власти, а как страны в целом и, назначая наказание, провозглашает лицо виновным перед ней в антиобщественном деянии. Привлечение к административной ответственности эволюционно связано с усмотрением юрисдикционного органа. Его содержанием являются различные социальные нормы и ценности, в том числе принципы, а также политические соображения. В административном усмотрении преобладают ценности управленческого характера: общая превенция, обеспечение общественного порядка, управляемость народных масс, собираемость налогов, реализация госполитики и др. Судебное усмотрение воспроизводит социальные нормы и ценности российского общества в целом. Законоположения и приоритеты государственного управления сохраняются, но становятся в общий ряд социальных норм и ценностей, в котором доминируют уже общесоциальные принципы справедливости, разумности, соразмерности и адекватного баланса частных и публичных интересов.

Ключевые слова: административная ответственность, правосудие, административное усмотрение, судебная дискреция, административное правонарушение, общественный порядок, история российского права

Для цитирования: Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 297–312. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312>. EDN: <https://elibrary.ru/zvtvj1>

Original scientific article

On the Origins of Administrative and Judicial Discretion in Russian Administrative and Jurisdictional Activities

S. V. Schepalov 

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

✉ schepalov@mail.ru

Abstract. The article continues the discussion organized by the journal with the participation of professors Yuri P. Solovey and Petr P. Serkov on the problem of administrative discretion. The Author proposes to look at the difference between the internal content of administrative discretion and judicial discretion, which is evolutionarily incorporated in the proceedings on administrative offenses. The reader is invited to the conclusion that administrative responsibility has historically been imposed by government bodies for disobedience to the current management order. The authorized body acts on behalf of the public authority, and the responsibility imposed by it means the responsibility of a person to the government for disobedience to its internal policy. In Russia, it arose in the 1920s, when V. I. Lenin considered the people's courts weak in resolving issues of the application of public law penalties to persons who do not comply with the norms established by the Soviet government. The judicial order arose and evolved as a people's revision of the public authorities' initiative for administrative prosecution. Such a reform of administrative responsibility was carried out after the death of I.V. Stalin N. S. Khrushchev, who, trying to restore the lost trust of society in the authorities, believed that administratively punishable acts should cause condemnation not only of the authorities, but also of society. Some categories of cases of administrative offenses were assigned to the competence of the people's court. The court acts on behalf not of the public authority, but of the country as a whole. When imposing a punishment, the court declares the person guilty before the country not of an anti-government, but of an anti-social act. Administrative responsibility is evolutionarily connected with the discretion of the jurisdictional body. Its content is various social rules and values, including principles, as well as political considerations. Administrative discretion is dominated by managerial values: general prevention, ensuring public order, controllability of the masses, tax collection, implementation of state policy, etc. Judicial discretion, being realized on behalf of the country, reproduces the social norms and values of Russian society as a whole. Both legislative norms and managerial values are preserved, but become part of the general range of social norms and values, which is dominated by the universal principles of justice, reasonableness, proportionality and an adequate balance of private and public interests.

Keywords: administrative responsibility, justice, administrative discretion, judicial discretion, administrative offense, public order, history of Russian law

For citation: Schepalov S. V. On the Origins of Administrative and Judicial Discretion in Russian Administrative and Jurisdictional Activities. *Siberian Law Review*. 2023;20(3):297-312. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-297-312>. EDN: <https://elibrary.ru/zvtvj1> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Благодаря особенностям континентальной правовой семьи внимание российской юридической науки долго было приковано первоочередно к систематизации и применению законодательства.

Однако, несмотря на кажущуюся предопределенность постановления по делу об административном правонарушении нормой закона, в действительности все обстоит несколько иначе. Воля законодателя конечна. Точку, стоящую в конце

законодательного текста, чаще всего стоит воспринимать как таковую. Дальнейшее продолжение заложенной в норму идеи, как бы оно ни казалось очевидным, осуществляет уже не законодатель, а толкователь. Кроме того, хотя норма закона является результатом масштабного общественно-политического компромисса, но законодательные ошибки все же не исключены – от технических погрешностей до недоработок политического плана.

Поэтому нужно выразить признательность ученым, уделяющим внимание тому инициативному началу, которое выходит за пределы утилитарного применения закона, но все же неотъемлемо от административной юрисдикции. Это административное усмотрение. Неукоснительное выполнение строительных норм само по себе не обеспечит долгожданного новоселья. Реализация стандартов медицинской помощи не возвратит больному утраченное здоровье. Также и ограниченные юрисдикции воплощением в жизнь законодательного текста без собственного трезвого взора правоприменителя на обстоятельства дела не приведет к той цели, которую пытается достичь не только он, но и сам законодатель.

В законодательстве РФ термин «дискреция» и сегодня используется редко (например, п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов)¹. Преимущественно – в негативном аспекте, как коррупциогенный фактор, на что справедливо обраща-

ется внимание в юридической литературе [1, с. 192–193]. Однако сегодня мы иногда встречаем в правоохранительных структурах признаки не правового, а именно дискреционного нигилизма. И он вызван, говоря метафорически, своего рода «ослеплением» не одного поколения правоприменителей через ограничение видения ими потенциала собственных полномочий. Конечно, во избежание злоупотреблений. Вместе с тем бороться с коррупцией стоит все же иными мерами. А усмотрение нужно признать не исключением, а важным и неотъемлемым от административной юрисдикции явлением.

Среди плеяды виднейших отечественных ученых хотелось бы выделить И. С. Самощенко, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, О. В. Кораблину, М. И. Клеандрова, Т. Г. Слюсареву и других теоретиков, перу которых принадлежат известные работы о дискреционной деятельности. На написание же настоящей статьи автора вдохновили статьи профессоров П. П. Серкова, Ю. П. Соловья, С. А. Старостина, поднявшие обсуждение проблемы усмотрения в административной юрисдикции на новый уровень².

Вместе с тем, продолжая дискуссию, поднятую в предыдущих номерах журнала «Сибирское юридическое обозрение», хотелось бы пролить свет на внутреннюю составляющую административного усмотрения при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Для иллюстративности

¹ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // Рос. газ. 2010. 5 марта.

² 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> ; 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>

предлагаем это осуществить в порядке сравнения с усмотрением судебным. Попробуем определить тот источник, откуда предстоит почерпнуть как инспектору ДПС, так и судье вдохновение и уверенность в правильности выбранного дискреционного решения. В данных же целях обратимся к истокам институтов административной ответственности и судебного производства по делам об административных правонарушениях (далее – СПДОАП).

ВОЗНИКНОВЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В отечественной науке нет единства в определении термина «усмотрение». Иногда оно отождествляется с правом выбора из ряда возможных решений [см., напр.: 2, с. 48–58; 3, с. 90], хотя в такой ситуации мы, очевидно, смешиваем усмотрение с дискреционным полномочием. Встречаются позиции, отождествляющие усмотрение с деятельностью правоприменителя по его реализации, т. е. по существу с дискрецией [4]. Удачным представляется подход Ю. П. Соловья, характеризующего усмотрение как сам выбор какого-либо варианта разрешения дела, а административное усмотрение – как выбор публичной администрации варианта решения управленческого вопроса в форме административного акта³.

Трактовка понятия «административная ответственность» также вызывает разногласия. Однако бесспорно то, что

это ответственность публично-правовая. Ее суть не меняют и такие составы, как побои, мелкое хищение и др. Ответственность наступает не за нарушение интересов потерпевших, а за посягательство на установленный государством порядок, запрещающий совершать подобные действия.

В связи с этим предлагаем сначала обратить внимание на понимание самого термина «государство». Он имеет в науке три значения. Первая трактовка характерна для трудов по теории государства и права. Административисты преимущественно используют термин во втором значении, исследуя реализацию политики публичной власти в рамках управленческих правоотношений. Однако, имеется и третье значение, которое может пригодиться при попытке ответить на те теоретические вопросы, на которые найти ответ в рамках более узкой парадигмы оказывается слишком сложным. Под государством понимается 1) способ политикотерриториальной организации общества, отличный от родоплеменного; 2) публичная власть; 3) страна в целом⁴.

В дореволюционном праве предвестником возникновения административной ответственности явилась реформа Александра II по освобождению крестьян от крепостной зависимости. Формируемый общественный строй требовал более плотного управленческого воздействия на жизнь крестьян, чем ранее. По этим причинам начал формироваться и новый вид ответственности государственных

³ Соловей Ю. П., Серков П. П. Указ. соч. С. 10.

⁴ Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учеб. М., 1996. С. 17–24 ; Марченко М. Н. Теория государства и права : учеб. М., 2002. С. 54 ; Комаров С. А. Общая теория государства и права : учеб. М., 2001. С. 27 ; *Общая теория права и государства* : учеб. для юрид. вузов / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 43 ; Горбанок Н. А., Кучинский В. А. Общая теория права. Основные понятия и логические схемы. Минск, 1996. С. 13.

⁵ Решение Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената № 289 – 1867 года июля 11 дня. По делу крестьянки Пелагеи Ивановой // Решения Уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената за 1867 год. СПб. : Тип. Правительствующего Сената. С. 316–317.

⁶ Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. 12. Часть II. Уставы о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи. СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. 591 с.

крестьян за проступки, которые получили наименование маловажных. В силу данного в 1867 г. разъяснения Сената⁵ маловажными в соответствии с Общим положением 1861 г. признавались проступки, которые были предусмотрены Уставом о благоустройстве 1835 г.⁶, но не могли быть «признаны особенно важными, подлежащими рассмотрению судебных установлений». Такая ответственность с 1861 г. стала налагаться, в том числе, во внесудебном порядке сельским старостой и волостным старшиной (ст.ст. 64, 86, прим. к ст. 82, прим. к ст. 84 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости)⁷.

Длительное время в силу того же разъяснения маловажные проступки квалифицировались судебной практикой как уголовно наказуемые проступки, поскольку соответствующие дела одновременно относились и к компетенции волостного суда (ст.ст. 95, 101 и 102 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Этот сельский судебный орган в силу процессуального закона мог рассматривать только гражданские и уголовные дела⁸, что признавалось и дореволюционными юристами⁹. Однако в 1889 г. к ведению волостного суда был отнесен конкретный

и закрытый перечень дел о проступках, хотя и достаточно объемный¹⁰. Остальные составы маловажных проступков приобрели уже другую, пока еще безымянную публично-правовую природу. Между тем уже можно было говорить, что она носила управленческий и внесудебный характер. При этом как порядок привлечения к ней, так и сами составы не обладали четкостью и предполагали усмотрение правоприменителя (например, при оценке оскорбления родителей (ст.ст. 489, 500 Устава о благоустройстве), нахождения на улице пьяным «до беспамятуства» (ст. 495), нарушения порядка в церкви (ст.ст. 469–470), а также выбора вида и размера наказания). Очевидно, при реализации усмотрения сельские органы должны были исходить из разумных управленческих интересов. В отношении такого порядка привлечения к ответственности вошел в оборот термин «административный» как в науке¹¹, так и в судебной практике¹².

После революции произошел слом дореволюционных институтов. Первые советские декреты вновь содержали фразы «административное воздействие»¹³, «административный механизм»¹⁴, административный порядок (в том числе при привлечении к дисциплинарной

⁷ *Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости* // Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. М. : Юрид. лит., 1989. Т. 7. Документы крестьянской реформы / отв. ред. О. И. Чистяков. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/krest.htm> (дата обращения: 10.08.2023).

⁸ *Волостной судебный устав Прибалтийских губерний 9 июля 1889 г.* / сост. В. С. Томашевич. Изд. неофици. Рига : Тип. Л. Бланкенштейна, 1899. 284 с.

⁹ *Леонтьев А. А.* Крестьянское право : систем. излож. особенностей законодательства о крестьянах. СПб. : Законоведение, 1909. С. 58.

¹⁰ *Временные правила о Волостном суде в местностях, в которых введено Положение о земских участковых начальниках и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями* / сост. С. Ф. Логинович. Тамбов : Тип. Губернского Правления, 1894. С. 9, 10.

¹¹ *Безр В. А.* Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной. М.: Т-во тип. А. И. Мамонтова, 1896. С. VIII.

¹² Решение 2-го департамента Правительствующего Сената от 13 сентября 1890 г. № 5142 (цит. по: *Волостной старшина, его права, обязанности и ответственность. Подробный сборник сведений, необходимых для чинов сельского самоуправления* / сост. Х. Краевский. М., 1899. С. 36).

¹³ *Декрет о печати от 27 октября (9 ноября) 1917 г.* // Декреты Советской власти : в 18 т. М. : Политиздат, 1957. Т. 1 : 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. С. 24–25.

¹⁴ *Декрет об организации управления почтово-телеграфного дела от 16 апреля 1918 г.* // Декреты Советской власти : в 18 т. М. : Политиздат, 1959. Т. II : 17 марта – 10 июля 1918 г. С. 106–108.

ответственности)¹⁵. Но это были лишь предпосылки.

Вместе с тем 25 мая 1920 г. принимается Декрет СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения. В параграфе 9 Декрета закрепляется норма: «лица, содержащие свои жилища в грязном антисанитарном состоянии, портящие его, своим поведением нарушающие внутренний порядок, подвергаются в административном порядке по определению жилищно-санитарной инспекции и жилищно-земельных отделов лишению свободы до 1 месяца или принудительным работам до 3 месяцев»¹⁶.

Данное положение является первой нормой, закрепившей административную ответственность в том понимании, которое она имеет сегодня. Административные наказания перестали быть связаны с нарушением служебной дисциплины. Они начали применяться не в уголовно-процессуальном порядке и при этом отделились от ранее закрепленных в декретах мер административного принуждения. Наконец, они стали прерогативой органов управления, имеющих контрольные функции. Здесь мы видим и первый, пусть и лаконичный, порядок наложения нового вида взысканий — через вынесение определения.

Приведенная норма предполагала дискрецию правоприменителя и нормотворческих органов по установлению санитарных и жилищных норм. Изложенные в ней формулировки в силу оценочности и бланкетности давали органам, проводившим в жизнь политику Советской власти, полномочия широко вмешиваться в жизнь граждан по мотивам обеспечения общественного порядка. Почему власть здесь не применила уже разработанный упрощенный уголовно-процессуальный порядок¹⁷? Тем более, в проекте декрета в том же параграфе было предусмотрено судебное разбирательство таких дел.

Возможно, причина состояла в том, что В. И. Ленин в пометках к проекту указал следующее: «По-моему, § 9 негоден. Народные суды слабы. Надо обязать местные санитарные отделы (+ комтруды): а) издавать обязательные правила, б) карать, без суда арестом до 1 мес. и принудительными работами до 2-х мес. за нечистоту и проч.»¹⁸. Слабость вновь образованных судов в сравнении с оперативностью и подконтрольностью профильных органов управления обусловили вывод из судебной компетенции ответственности за нарушения публичного порядка.

Далее принимаются постановления, предусматривающие наложение взысканий

¹⁵ Положение Совета обороны о правах комиссаров и лиц технической администрации железных дорог в отношении наложения дисциплинарных взысканий в административном порядке на время военного положения от 9 февраля 1920 г. // Декреты Советской власти : в 18 т. М. : Политиздат, 1975. Т. VII : 10 дек. 1919 г. – 31 марта 1920 г. С. 222–228 ; Постановление Совета Рабоче-крестьянской обороны о порядке проведения трудовых мобилизаций и повинностей от 19 марта 1920 г. // Там же. С. 374 ; Положение ВЦИК и СНК о дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов Советов и служащих в советских учреждениях от 26 апреля 1920 г. // Там же. М. : Политиздат, 1976. Т. VIII : Апрель–май 1920 г. С. 96–98 ; Положение о правах комиссаров и лиц технической администрации водного транспорта в отношении наложения дисциплинарных взысканий в административном порядке на время военного положения от 12 мая 1920 г. // Там же. С. 199–204.

¹⁶ Декрет СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения от 25 мая 1920 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Политиздат, 1976. Т. VIII : Апрель–май 1920 г. С. 241–243.

¹⁷ Постановление СНК о запрещении в РСФСР без разрешения производства и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ от 19 декабря 1920 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Политиздат, 1975. Т. VII : 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. С. 34–38.

¹⁸ Замечания В. И. Ленина к проекту Декрета СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения от 25 мая 1920 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Политиздат, 1976. Т. VIII : Апрель–май 1920 г. С. 241.

в административном порядке за контрабанду¹⁹, неисполнение требований по подвозу топлива и обеспечению населения продовольствием²⁰, трудовое дезертирство²¹, неуплату натурального налога на шерсть²². Новый вид ответственности подразумевался как один из ресурсов государственного управления. Публичная администрация в арсенале мер административного принуждения теперь стала располагать и полномочием по внесудебному привлечению к ответственности лиц, не повинующихся ее политике.

Это сразу обнажило разрыв между абстрактными законодательными нормами и общественной жизнью. В законе нельзя было предусмотреть исчерпывающий перечень таких управленческих нарушений. Поэтому в развитие законов подлежал формированию массив подзаконных актов на центральном и местном уровнях. И в период с 1921 г.²³ по 1922 г.²⁴ местным органам предоставляются полномочия по самостоятельному изданию обязательных постановлений и назначению за их нарушение наказаний в административном порядке. Однако перед этим принимается Положение о сельских советах. Местным органам, с одной стороны, предоставляется некоторая самостоятельность, с другой – вменяется в обязанность выполнять постановления высших

органов Советской власти и оказывать им содействие (§ 13). В области управления к обязанностям местных органов было отнесено и «привлечение к ответственности граждан за противодействие и нарушение распоряжений Советской власти» (§ 22)²⁵. Кроме того, принимается Положение об НКВД, согласно § 37 которому к компетенции отделов НКВД относилась дача заключений по наложению административных взысканий в пределах декретов, постановлений и распоряжений центральной и местной власти; производство на местах административных расследований²⁶.

Теперь обеспечиваемая административным порядком привлечения к ответственности управленческая вертикаль простерлась «сверху»: от Советского правительства через профильные органы управления до местных органов. По мере укрепления публичной власти исполнительно-распорядительные органы дополняют свой арсенал управленческих средств полномочием применять собственный, управленческий, вид ответственности. Они становятся как бы «самодостаточными» и могут не только выявить деликт, но и официально объявить лицу порицание.

Таким образом, административная ответственность сформировалась как осуществляемое в рамках государственного

¹⁹ *Постановление СНК о порядке реквизиции и конфискации благородных металлов, денег и ценностей, медицинского и фармацевтического имущества, об осуществлении права реквизиции и конфискации Народным комиссариатом просвещения, таможенными учреждениями, Военным и Морским ведомствами от 13 июля 1920 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Политиздат, 1978. Т. IX : Июнь–июль 1920 г. С. 213–222.*

²⁰ *Декреты Советской власти. М. : Политиздат, 1989. Т. 13 : 1 февраля – 31 марта 1921 г. С. 3.*

²¹ *Постановление СНК о трудовом дезертирстве от 9 мая 1921 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Эдиториал УРСС, 1999. Т. XV : Май 1921 г. С. 18–20.*

²² *Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Эдиториал УРСС, 1999. Т. XV : Май 1921 г. С. 173–175.*

²³ *О порядке наложения административных взысканий : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. // Известия ВЦИК. 1921. 30 июня.*

²⁴ *Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 4 авг.*

²⁵ *Положение ВЦИК о сельских Советах от 18 марта 1920 г. // Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Политиздат, 1975. Т. VII : 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. С. 347–354.*

²⁶ *Декреты Советской власти : в 12 т. М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2004. Т. XVI : Июнь 1921 г. С. 39, 52, 53.*

управления порицание публичной властью лица за неповиновение ее внутренней политике. Она далее эволюционирует в том же русле, какое было задано в первые годы Советской власти, несмотря на дополнение административной юрисдикции процедурами пересмотра. В связи с этим нельзя не признать правильность позиции С. А. Старостина о том, что понятие «административный» в точном его понимании означает «управленческий», а администрирование – это управление [5, с. 104].

Административная юрисдикция в значительной мере являлась дискреционной. Диспозиции, как правило, содержали оценочные формулировки и термины и в зависимости от уровня культуры и правосознания правоприменителя могли нагружаться несколько различным содержанием. Санкции статей предоставляли органам немалую дискрецию по определению вида и размера наказания.

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Внутреннее содержание такого усмотрения еще требует проработки. Очевидно лишь то, что мы здесь имеем дело не с правовым институтом, что отмечает Ю. П. Соловей. П. П. Серков справедливо обращает внимание также на идейное содержание административного усмотрения²⁷. Действительно, юрисдикционный орган здесь осуществляет более свободную интеллектуальную деятельность, используя накопленные в результате жизненного и юридического опыта эмпирические положения²⁸, фактические презумпции²⁹, основанные на них представления о разумном балансе интересов общества и его

членов. В ходе усмотрения оказывается востребованным юридический и жизненный опыт правоприменителя.

Административное и судебное усмотрение не просто поддаются сравнению. Ю. П. Соловей не случайно упоминает и возникающую в судебной практике проблему, когда административная дискреция иногда не считается предметом судебной ревизии «в принципе»³⁰.

В зарубежной науке те незримые феномены, которые образуют содержание административного и судебного усмотрения, объединяются в две группы. Э. Кронмэн, развивая позицию Р. Дворкина, выделил в усмотрении такие составляющие, как «принципы» и «политика». К первым отнесены интеллектуальные и нравственные традиции, которых придерживается правоприменитель, являясь членом ответствующего профессионального сообщества. «Мыслительная традиция, которой придерживается судья и в пределах охвата которой он сталкивается с той или иной задачей, ограничивает его в принимаемых дискреционных решениях» [6, р. 482–483]. В части политики данный автор указал на фундаментальные политические принципы, способные направлять применение правовых норм [6, р. 483].

Дж. Грей (Канада) в содержание дискреции включил общую обязанность действовать добросовестно, разумно, приводя соответствующие суждения [7, р. 128]. При этом ученый отметил, что внутреннее содержание судебного и административного усмотрения не имеет принципиальных отличий, имеет значение только выполняемая функция (административная или судебная) [7, р. 111–112]. В то же время так же, как отечественные

²⁷ Серков П. П., Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 380–381. (Ответ П. П. Серкова).

²⁸ Следующие из жизненного опыта причинно-следственные связи и ассоциации между различными фактами (Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса (по изд. Братьев Башмаковых, 1917). Краснодар, 2003. С. 291–293).

²⁹ Следующее из жизненного опыта предположение о существовании какого-либо факта, если подтвержден другой, связанный с ним факт (Там же. С. 294).

³⁰ Серков П. П., Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 376.

административисты, отметил проблему, что иногда административное усмотрение в отличие от судебного считается не подлежащим пересмотру (кроме превышения его пределов), поскольку носит управленческий характер [7, р. 112].

Проблема «непересматриваемости» административного усмотрения из-за его управленческой функции обозначается и в науке США. Отмечаются не только широкие пределы усмотрения полиции, но и юридическая невозможность принудить ее применить меры административного принуждения даже там, где необходимо. «Граждане не имеют правового механизма заставить полицию применить арест, но решение полиции не применять его иногда заканчивается уголовно наказуемым происшествием» [8, р. 5].

Отмечается, что легислатура делегирует агентствам квазисудебные полномочия для вынесения актов о наложении штрафов и применении конфискации. При этом современные статуы склоняются к использованию именно этого метода как основного средства осуществления юрисдикции. Действует предположение о том, что изоляция административных правоприменительных процедур от судебного контроля лучше всего служит интересам быстроты и эффективности и может оправдать внутреннюю политику [9, р. 345].

Свою роль в этом сыграл и судебный прецедент «Джексон против компании “Конкорд”». Судебные инстанции не только поддержали делегирование административным органам таких квазисудебных полномочий, но и легализовали внесудебное взыскание штрафа, объясняя тем, что налагаемый штраф является «разовым возмещением, связанным с исполнением государственными органами своих обязанностей» [9, р. 346].

Продолжая приведенную канву, можно говорить, что внутреннее содержание ад-

министративного усмотрения изначально задано для должностного лица интересами государства в смысле *публичной власти*, соответственно – общей направленностью госполитики и принципами, характерными для государственного управления. Говоря образно, административное усмотрение «пропитано» управленческими интересами публичной власти. Его доминантами есть и будут собираемость обязательных платежей с населения; обеспечение общественного спокойствия, порядка и управляемости народных масс; профилактика общественных возмущений; превентивная цель наказания, положительная отзывчивость народа на политический курс власти и др. Отмечая идейное содержание административного усмотрения, П. П. Серков подчеркивает, что оно всегда в обобщенном виде отображает публичные потребности, сформулированные государством³¹.

Такая своего рода «начинка» административного усмотрения нормальна. Публичная власть, нагружаясь по мере эволюции государственной формы организации общества новыми функциями, должна иметь и необходимый для их выполнения ресурс. Какое будет отношение у водителя к взмаху жезла инспектора ДПС, если тот вынужден всегда обращаться за судебной санкцией? Обладая же необходимым арсеналом для принудительного проведения в жизнь госполитики, власть может рассчитывать на авторитет принимаемых законов, и на верховенство в целом внутри страны. А оно необходимо для выполнения публичной администрацией стоящей перед ней задачи – решения общих дел населения.

Ни в коей мере не хотелось бы преуменьшить нравственную, человеческую составляющую в административной юрисдикции исполнительных ведомств. Речь идет лишь про расстановку акцентов в том калейдоскопе принципов, политических

³¹ Соловей Ю. П., Серков П. П. Указ. соч. С. 15.

и других ценностей, который проявляется в усмотрении административного органа.

В то же время Ю. П. Соловей, отмечая значительные масштабы административного усмотрения, справедливо указывает на важность судебного контроля за его реализацией [10] в противовес стереотипу о его «непересматриваемости». На тот же момент обращает внимание и С. А. Старостин³².

На важность ревизии публичной политики и борьбы с процессуальными злоупотреблениями путем оспаривания решений публичных органов указывается в научной литературе США [9] и Великобритании [11, р. 645]. Эта позиция выражалась Палатой Лордов в деле “O`Reilly v. Mackman and Cocks v. Thanet. D. C.” в отношении злоупотребления публичной властью в лице и самих судебных органов, допускающих процессуальные нарушения [12].

Возникновение СПДОАП

В отечественной административной юрисдикции судопроизводство изначально не было связано с институтом административной ответственности как таковой. Оно вызвано ее метаморфозой, которая произошла через треть века после ее возникновения.

С первых лет административной юрисдикционной практики стала подниматься проблема чрезмерности соответствующей инициативы местных органов, помноженной на высокие размеры штра-

фов и некомпетентность должностных лиц. А. М. Турубинер, выражая тревогу, писал: «Проведение и укрепление начал революционной законности невозможно при неограниченных правах органов власти обрушивать те или иные репрессии на граждан и тем самым держать их в состоянии некоторой забитости и запуганности, но отнюдь не твердого и отчетливого осознания своих прав и обязанностей»³³. Другой автор той же эпохи приводит примеры, когда пожилой крестьянин для получения права продавать связанные им же веревки вынужден не только оформлять промысловое свидетельство, но и платить уравнильный сбор. Кустари, получившие необходимые патенты, подвергались аресту за то, что они не зарегистрировали патенты, после чего три недели разбирались, где их необходимо регистрировать и т. д.³⁴

Попытка решить проблему кардинально — через принятие Административного кодекса РСФСР — провалилась из-за противодействия ОГПУ и Наркомюста³⁵. Поэтому в 1926 г.³⁶ и 1931 г.³⁷ принимаются более специализированные акты, ограничивающие дискрецию местных органов. Вместе с тем становится все более очевидной необходимость внешней беспристрастной, но компетентной ревизии такой инициативы публичной администрации. И в 1940 г. появляется первый предвестник СПДОАП — нормативный акт, закрепляющий привлечение к ответственности в судебном порядке

³² Старостин С. А. Указ. соч. С. 154.

³³ Турубинер А. Обязательные постановления и революционная законность // Административный вестник. 1925. № 7. С. 12.

³⁴ Болдырев М. Как должны работать адморганы в деревне // Административный вестник. 1925. № 7. С. 7–8.

³⁵ Подробнее см.: Бородина Э. Административный кодекс (по проекту НКВД) // Административный вестник. 1925. № 12. С. 13–14.

³⁶ Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1926. 20 июля.

³⁷ Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1931. № 17, ст. 186.

за повторное нарушение правил воинского учета³⁸. Пока что нельзя было точно сказать, имеем ли мы дело с формированием нового вида юридического процесса или с очередным проявлением деградации уголовного судопроизводства.

Однако по окончании сталинской эпохи стали приниматься нормативные акты, однозначно указывающие на формирование нового направления правосудия в целом и нового вида юридического процесса в частности. В 1956 г. закрепляется судебный порядок привлечения к ответственности за мелкое хулиганство и при отграничении последнего от уголовно-наказуемого деяния³⁹. В 1957 г. к компетенции суда отнесены дела о мелкой спекуляции⁴⁰, в 1960 г. – о незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств⁴¹. В 1961 г. – о привлечении к ответственности лиц, ведущих паразитический образ жизни⁴². Универсализация СПДОАП как основной формы ревизии осуществляемого публичной властью административного преследования завершается в 1962 г.⁴³ Еще через 2 года к пересмотру юрисдикционной инициативы органов управления подключается и гражданская процессуальная форма правосудия⁴⁴. При этом законотворческая

практика принятия специализированных актов, закрепляющих судебный порядок назначения административных взысканий за отдельные составы, продолжается⁴⁵.

Общий курс такой политики Советской власти явствует из речи Н. С. Хрущева на XX Съезде КПСС, состоявшемся в 1956 г. Глава государства заявил, что без участия самих масс, одними только административными мерами с нарушениями правил социалистического общежития, тунеядством и др. покончить невозможно. «Здесь большая роль принадлежит общественности. Надо создать такую обстановку, чтобы люди, нарушающие нормы поведения, принципы советской морали, чувствовали осуждение своих поступков всем обществом»⁴⁶. Мотивом такой реформы явилось и общественное недоверие к публичной власти из-за ее репрессивной политики и деградации с 1926 г. уголовно-процессуальной формы, допускавшей назначение и уголовных наказаний «в административном порядке» (ст.ст. 82, 83, 85, 108 Уголовного кодекса РСФСР 1926 г.)⁴⁷.

Н. С. Хрущев взял курс не только на борьбу с административным произволом как наследием сталинской эпохи, но и на изменение самого подхода к административной юрисдикции. В связи

³⁸ *Об ответственности за нарушение правил воинского учета* : указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1940 г. // Ведомости ВС СССР. 1940. № 28. С. 4.

³⁹ *Об ответственности за мелкое хулиганство* : указ Президиума Верхов. Совета РСФСР от 19 дек. 1956 г. // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. М. : Госюриздат, 1959. Т. 5 : 1954–1956 гг. Ст. 103.

⁴⁰ *Об ответственности за мелкую спекуляцию* : указ Президиума ВС РСФСР от 12 сент. 1957 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1957. № 1, ст. 5.

⁴¹ *Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств* : указ Президиума ВС РСФСР от 7 апр. 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 13, ст. 177.

⁴² *Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни* : указ Президиума ВС РСФСР от 4 мая 1961 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1961. № 18, ст. 273.

⁴³ *О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке* : указ Президиума ВС РСФСР от 3 марта 1962 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1962. № 9, ст. 121.

⁴⁴ *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР* от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407.

⁴⁵ *Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами* : указ Президиума ВС РСФСР от 19 июня 1968 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1968. № 26, ст. 1009.

⁴⁶ Отчетный доклад ЦК КПСС XX съезду Партии (цит. по: *XX съезд Коммунистической партии Советского Союза* 14–25 февраля 1956 года. Стенографический отчет : в 2 т. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1956. Т. I. С. 95).

⁴⁷ *Собр. узаконений РСФСР*. 1926. № 80, ст. 600.

с политической необходимостью укрепления доверия народа к власти введена судебная административная юрисдикция как осуществляющаяся не от имени публичной власти, а *от имени народа*. Сами административные проступки из нарушений управленческого характера должны были приобрести окраску *антиобщественных, аморальных действий*. А СПДОАП должно было формироваться как *процессуальная форма народной оценки осуществляемого публичной властью административного преследования*. Таким официальным органом являлся народный суд. Конечно, определенное политическое лукавство здесь было, начиная от формальности выборов народных судей и заканчивая плотным прокурорским надзором за законностью судебных постановлений. Но принципиально общий замысел, положенный в основу судебной административной юрисдикции, был таковым.

СОДЕРЖАНИЕ СУДЕБНОГО УСМОТРЕНИЯ

В полномочия суда входила не только формальная проверка законности постановлений административных органов, но и переоценка выводов об общественной вредности нарушения, о необходимости назначения того или иного наказания. Народные судьи рассматривали некоторые категории дел по существу, самостоятельно определяя в достаточно широких пределах усмотрения виды и размеры административных взысканий. СПДОАП с первых лет своего зарождения стало включать усмотрение суда при принятии постановления по существу дела и при осуществлении судебного контроля за административным усмотрением.

Внутреннее содержание усмотрения суда должно было, очевидно, охватить и приоритеты управленческого характера. Поэтому судебное усмотрение в собственной палитре принципов, политики и ценностей, конечно, включает пресловутые управленческие интересы как объективно важные для сохранения общества. Но теперь они должны были превратиться из главной доминанты в часть более обширного массива социальных норм. А критериями реализации усмотрения должны были стать не только указанные в законе принципы, а в целом общественная культура, хотя и при всей важности действующих законоположений. Это нормы морали, общепринятые в стране требования разумности, соразмерности, справедливости и жизненные правила оценки доказательств.

Такая особенность прослеживается и из иных моментов эволюции. В частности, это институт вынесения судебного решения именем страны. В дореволюционную эпоху он отсутствовал. Согласно ст. 701 УГС⁴⁸ в резолюции суда по гражданскому делу указывались лишь дата судебного заседания, имена членов суда и прокурора, сведения о тяжущихся, а также сущность решения. Не было изучаемого института и в нормах главы 9 УУС. В литературе, правда, упоминается практика вынесения приговоров «По указу Его Императорского величества» [13], соответственно, суд выносил приговоры от имени публичной власти. В статье 342 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1922 г.⁴⁹ (далее – УПК РСФСР) впервые была введена норма о том, что приговоры провозглашаются именем РСФСР. Она перешла затем в ст. 300 УПК РСФСР 1960 г.⁵⁰ В Гражданском процессуальном кодексе

⁴⁸ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. 2-е изд., доп. СПб., 1867. Ч. 1.

⁴⁹ Уголовно-процессуальный Кодекс РСФСР от 25 мая 1922 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 20–21, ст. 230.

⁵⁰ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 окт. 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 592.

(далее – ГПК РСФСР) 1923 г.⁵¹ это положение отсутствовало, но через 40 лет перешло из уголовного процесса в ст. 191 ГПК РСФСР 1964 г.⁵²

Институт вынесения судебного акта именем страны сегодня прочно закрепился в российском праве, в частности, в ч. 1 ст. 194 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), ст. 296, ч. 2 ст. 389²⁸ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), ч. 1 ст. 175 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), ч. 1 ст. 167 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) 2002 г. Наконец, в 2020 г. ст. 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» была дополнена частью 5 с аналогичным положением⁵³. Единственным исключением в наши дни является производство в судах общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях, но, может быть, настало время заполнить и эту лауну?

В отечественном праве имеются и иные предпосылки, позволяющие говорить о том, что источником судебного усмотрения являются в целом социальные нормы российского общества, а не только преломленные через призму волеизъявления законодателя. Это и институт участия представителей народа в осуществлении

правосудия. Интересно, что в последние годы действия института народных заседателей законодатель принципиально исключал из числа кандидатов лиц, имеющих юридическое образование, предпочитая обывательский подход к разрешению дела (ст. 3 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 37-ФЗ)⁵⁴.

Тексты присяг судьи (п. 1 ст. 8 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1)⁵⁵ и представителей народа – присяжных (ч. 1 ст. 332 УПК РФ), а ранее и народных⁵⁶, заседателей содержат ссылки на такие критерии, которыми необходимо руководствоваться при принятии решения, как совесть и беспристрастность. Органы судейского сообщества включают весомое число представителей общественности. Квалификационная коллегия при проверке непроцессуальных жалоб формирует комиссии также с обязательным участием представителей общественности (ст. 27 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей)⁵⁷.

Наконец, «пропитка» судебного усмотрения социальными нормами, являющимися частью общественной культуры, явствует из материального и процессуального законодательства. В текстах законов, конечно, не практикуется закреплять фразы «социальные нормы», «общепризнанные ценности». Используются другие, более универсальные и обобщенные формулировки, которые

⁵¹ *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 10 июля 1923 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1923. № 46–47, ст. 478.*

⁵² *Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407.*

⁵³ Часть 5 введена Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ (О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 9 нояб. 2020 г. № 5-ФКЗ // Рос. газ. 2020. 11 нояб.).

⁵⁴ *О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 37-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2, ст. 158.*

⁵⁵ *О статусе судей в Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. газ. 1992. 29 июля.*

⁵⁶ *О присяге судей и народных заседателей Союза ССР: постановление Верховного Совета СССР от 2 ноября 1989 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 22, ст. 420.*

⁵⁷ *Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей: утв. Высш. квалификац. коллегией судей Рос. Федерации 22 марта 2007 г. // Вестник ВККС. 2007. № 2 (12).*

более привычны для правоприменителя и удобны для «вкладывания» в них общепризнанных норм: «разумность», «добросовестность», «учет обстоятельств дела», «соразмерность», «правильность по существу», «справедливость» и др.

Категория справедливости нередко используется в процессуальных кодексах. Например, в ГПК РФ (ч. 3 ст. 206, ч. 1 ст. 391¹), КАС РФ (п. 3 ст. 6, ст. 9), УПК РФ (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 226⁹, ст. 297, ч. 1 ст. 332, ст. 389⁹, ч. 4 ст. 389²⁸ и др.), АПК РФ (п. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 98, ч. 4 ст. 174, ч. 10 ст. 248², ч. 1 ст. 308¹⁰). При этом справедливость указывается даже в числе задач или принципов судопроизводства. Аналогичная оценочная категория – соразмерность – используется в ГПК РФ (ст.ст. 140, 206), АПК РФ (ст.ст. 91, 174, 248²), КАС РФ (ст. 85) при определении мер по обеспечению иска или мер предварительной защиты, размеров присуждаемой с ответчика суммы на случай неисполнения судебного акта.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) принцип справедливости, да и в целом такой институт, отсутствует. Вместе с тем используются другие обороты, предполагающие дискреционный характер принятия решения – «учет» тех или иных обстоятельств (при назначении наказания – чч. 2–3.2 ст. 4.1 КоАП РФ, рассрочке уплаты штрафа – ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ). Доказательства оцениваются также по внутреннему убеждению, словом, также дискреционно. КоАП РФ нередко и в санкциях составов, подведомственных суду, предоставляет широкие пределы усмотрения при выборе вида и размера наказания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящей статьей автор хотел выразить мысль о том, что отечественная административная юрисдикция сформировалась в значительной мере как дискреционная. Исторически усмотрение, которым обладает административный орган и суд, предполагало реализацию множества социальных норм и ценностей, в том числе обычаев, принципов и политических идей. Однако доминанты в нем различные. «Взвешивая» при принятии решения различные «за» и «против», инспектор определяет необходимый баланс, руководствуясь в большей мере интересами государственного управления. При этом действует от имени публичной власти и во исполнение ее политики. А принятое органом постановление, по сути, означает вину лица перед *правительством* за неподчинение проводимому им в жизнь порядку управления.

Судебное усмотрение исторически предполагало другой угол зрения как на правовую базу, так и на обстоятельства дела – с позиций государства как страны в целом. Тем самым, привлекая к административной ответственности дискреционным решением, суд объявляет лицо виновным непосредственно перед *страной*. Соответственно, законодательство должно рассматриваться судом в контексте уже полного спектра общепризнанных социальных норм. На этом «небосклоне» сияние идей законодателя тоже останется самым ярким. Но оно не должно затмевать или искажать собственный свет признанных в российском обществе устоев, принципов и представлений о справедливости.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и вопросы судебного контроля за реализацией органами (должностными лицами) публичной администрации дискреционных полномочий // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 июля 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омск. юрид. акад., 2015. С. 186–212.
2. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. М. : Норма, 1999. 364 с.

3. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 1998. 351 с.
4. Степанов М. М. Судейское усмотрение в деятельности местных судов в годы Гражданской войны в России (1918–1920 гг.) // Российский судья. 2022. № 3. С. 47–51. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2022-3-47-51>
5. Старостин С. А. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 100–106.
6. Kronman A. T. The Problem of Judicial Discretion // *Journal of Legal Education*. 1986. Vol. 36, No. 4. P. 481–484.
7. Grey J. H. Discretion in Administrative Law // *Osgoode Hall Law Journal*. 1979. Vol. 17, Iss. 1. P. 107–132. DOI: <https://doi.org/10.60082/2817-5069.2069>
8. Jonakait R. N. *The American Jury System*. New Haven : London : Yale University Press, 2003. 346 p.
9. The Imposition of Administrative Penalties and the Right to trial by Jury. An Unheralded Expansion of Criminal Law? // *The Journal of Criminal Law and Criminology*. 1974. Vol. 65, No. 3. P. 345–360. DOI: <https://doi.org/10.2307/1142604>
10. 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.
11. Sunkin M. Judicial Review: Rights and Discretion in Public Law // *The Modern Law Review*. 1983. Vol. 46, No. 5. P. 645–653.
12. Forsyth C. F. Beyond O'Reilly V. Mackman: The Foundations and Nature of Procedural Exclusivity // *The Cambridge Law Journal*. 1985. Vol. 44, Iss. 3. P. 415–434. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197300114928>
13. Вилкова Т. Ю., Насонов С. А. Приговор суда в разные периоды исторического развития российского уголовного судопроизводства: сравнительный анализ текстов процессуальных актов // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. Т. 16, № 8 (129). С. 21–31. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.021-031>

Referenses

1. Solovey Yu. P. Draft Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Issues of Judicial Control over the Implementation of Discretionary Powers by Public Administration Bodies (Officials). In: Solovey Yu. P. (Ed.). *Actual Problems of Administrative Proceedings*. Omsk: Omsk Law Academy Publ.; 2015. P. 186–212. (In Russ.).
2. Barak A. *Judicial Discretion*. Moscow: Norma Publ.; 1999. 364 p. (In Russ.).
3. Pokrovskii I. A. *The Main Problems of Civil Law*. Moscow: Statut Publ.; 1998. 351 p. (In Russ.).
4. Stepanov M. M. Judicial Discretion in the Activities of Local Courts in the Years of the Civil War in Russia (1918 to 1920). *Russian Judge*. 2022;3:47-51. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2022-3-47-51> (In Russ.).
5. Starostin S. A. On the Relation Between the Concepts of “Administrative Process”, “Administrative Proceedings”, “Administrative Procedures”. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2016;5:100-106. (In Russ.).
6. Kronman A. T. The Problem of Judicial Discretion. *Journal of Legal Education*. 1986;36(4):481-484.
7. Grey J. H. Discretion in Administrative Law. *Osgoode Hall Law Journal*. 1979;17(1):107-132. DOI: <https://doi.org/10.60082/2817-5069.2069>
8. Jonakait R. N. *The American Jury System*. New Haven, London: Yale University Press, 2003. 346 p.
9. The Imposition of Administrative Penalties and the Right to trial by Jury. An Unheralded Expansion of Criminal Law? *The Journal of Criminal Law and Criminology*. 1974;65(3):345-360. DOI: <https://doi.org/10.2307/1142604>
10. 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.).
11. Sunkin M. Judicial Review: Rights and Discretion in Public Law. *The Modern Law Review*. 1983;46(5):645-653.
12. Forsyth C. F. Beyond O'Reilly V. Mackman: The Foundations and Nature of Procedural Exclusivity. *The Cambridge Law Journal*. 1985;44(3):415-434. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197300114928>
13. Vilkova T. Yu., Nasonov S. A. A Court Decision in Different Periods of the Development of Russian Criminal Proceedings: Comparative Analysis of the Texts of Procedural Acts. *Actual Problems of Russian Law*. 2021;16(8):21-31. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.021-031> (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Станислав Владимирович Щепалов, судья Верховного Суда Республики Карелия (ул. Кирова, 27, Петрозаводск, Республика Карелия, 185910, 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, Justice of the Supreme Court of the Republic of Karelia (27 Kirova st., Petrozavodsk, Republic of Karelia, 185910, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: schepalov@mail.ru

Поступила | Received
07.06.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.07.2023

Принята к публикации | Accepted
27.07.2023