

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111

EDN: OKQUPK

*Оригинальная научная статья*

О достоверности и новизне некоторых результатов современных исследований развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве

Ю. П. Соловей *Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*✉ rector@siblu.ru

Аннотация. Проблемы административного усмотрения и формирования современного отечественного полицейского права являются для административно-правовой науки далеко не новыми, но сохраняют свою несомненную актуальность и сегодня, поскольку их успешная разработка способствует обеспечению соответствия российских государственно-правовых институтов и практик стандартам правового, демократического государства. Анализ публикаций на темы административного усмотрения и полицейского права, в том числе затрагивающих вопросы развития соответствующих научных представлений, к сожалению, показывает, что такие публикации нередко содержат суждения, оценки, выводы, которые не отличаются признаком научной новизны, являются недостоверными или даже некорректно заимствованными их авторами из не принадлежащих им научных работ. В данной связи целью настоящей статьи, мотивом к написанию которой послужило прочтение учебного пособия А. Н. Жеребцова «Очерки истории науки российского административного права» (М.: Проспект, 2021), выступает восстановление справедливости в оценке развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве. Основное внимание уделено наглядной демонстрации, во-первых, недостоверности суждений А. Н. Жеребцова относительно взглядов дореволюционных и советских ученых-юристов на проблему административного усмотрения и, во-вторых, фактов некорректного заимствования профессором К. С. Бельским, занимающим, если судить по объему написанного, наиболее видное место в ряду тех, кто взялся исследовать проблему полицейского права, впервые сформулированных в постсоветской административно-правовой науке положений и выводов, содержащихся в трудах автора настоящей статьи и касающихся полицейского права – формирующейся подотрасли современного административного права. Делается вывод, что административное усмотрение и полицейское право относятся к числу тех эксклюзивных проблем современной российской административно-правовой науки, которые, будучи по силам далеко не каждому интересующемуся ими, требуют от исследователя глубокого погружения в соответствующую правовую материю и тщательного изучения истории развития научных представлений об указанных правовых феноменах. Дальнейшие научные исследования проблемы административного усмотрения могут быть плодотворными лишь при условии сосредоточения усилий специалистов в направлении формулирования принципов осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий, подготовки проектов законодательных норм, отражающих названные принципы, разработки мер по законодательному закреплению пределов (глубины, плотности) судебной проверки законности реализации административного усмотрения. Что касается исследований проблемы полицейского права, то наблюдаемая ныне их стагнация может быть преодолена посредством разработки проекта нового федерального кодифицированного законодательного акта – Полицейского кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации о безопасности (второе название

сегодня представляется более предпочтительным). Постановка подобной задачи в практической плоскости неизбежно явится тем фактором, который, вне всякого сомнения, будет способствовать активизации полицейско-правовых исследований.

Ключевые слова: административное усмотрение; административная юстиция; административное судопроизводство; правовое государство; предмет административного права; полиция; полицейское право как подотрасль административного права; реабилитация российского полицейского права; Полицейский кодекс Российской Федерации

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: 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. 87–111. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111>. EDN: <https://elibrary.ru/okqupk>

Original scientific article

On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law

Yu. P. Solovey 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ rector@siblu.ru

Abstract. The issues of administrative discretion and the formation of contemporary Russian police law are far from new to the field of administrative law science. Nevertheless, they remain highly relevant today, as their thorough exploration supports the alignment of Russian state-legal institutions and practices with the standards of a lawful, democratic state. An analysis of publications on administrative discretion and police law, including those addressing the evolution of related scientific concepts, unfortunately reveals that many of these works contain judgments, assessments, and conclusions that lack scientific novelty, are unreliable, or even improperly borrowed from scholarly sources not belonging to the authors themselves. The purpose of this article – prompted by reading A. N. Zherebtsov's textbook “Essays on the History of Russian Administrative Law Science” (Moscow: Prospekt, 2021) – is to restore fairness in the evaluation of the development of scholarly ideas on administrative discretion and police law. The main focus is placed on visually demonstrating, first, the inaccuracy of Zherebtsov's assessments regarding pre-revolutionary and Soviet legal scholars' views on administrative discretion, and second, instances of improper appropriation by Professor K. S. Belsky. Based on the volume of his publications, Belsky appears to hold a leading position among those studying police law. The article highlights that some positions and conclusions originally formulated within post-Soviet administrative legal science – particularly by the present author – were inappropriately used in Belsky's work, especially those concerning police law as a developing sub-branch of modern administrative law. The article concludes that administrative discretion and police law are among the highly specialized topics in contemporary Russian administrative legal scholarship. These topics are not easily accessible and require researchers to deeply immerse themselves in the legal subject matter and carefully study the historical development of related legal doctrines. Further productive research into administrative discretion will be possible only if scholars focus on developing principles for the exercise of discretionary powers by public administration, drafting legislative proposals based on those principles, and proposing legal measures to define the depth and scope of judicial review of such discretion. As for police law, the current stagnation in this area could be overcome by drafting a new codified federal legislative act – the Police Code of

the Russian Federation or the Code of the Russian Federation on Security (the latter title currently appears more suitable). Bringing such a proposal into the practical legal sphere will undoubtedly stimulate renewed research interest in police law.

Keywords: administrative discretion; administrative justice; administrative proceedings; rule-of-law state; subject of administrative law; police; police law as a sub-branch of administrative law; rehabilitation of Russian police law; Police Code of the Russian Federation

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

For citation: Solovey Yu. P. On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):87-111. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111>. EDN: <https://elibrary.ru/okqupk> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Административное усмотрение (его синонимы – административная дискреция, усмотрение публичной администрации) и формирование современного отечественного полицейского права являются теми двумя проблемами, одну из которых я начал исследовать в формате кандидатской¹, а вторую – в рамках докторской² диссертаций и, продолжая считать их весьма актуальными на современном этапе государственно-правового развития страны, пытаюсь держать их в поле своего зрения и сегодня.

В ходе работы над кандидатской диссертацией я пришел к выводу, что административное усмотрение представляет собой «оценку фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно, производимую органом государственного управления (должностным лицом) при выборе в пределах, допускаемых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса»³. Однако переосмысливая свои

первоначальные представления, сейчас определил бы понятие административного усмотрения как *выбор (отыскание) публичной администрацией варианта исполнения возложенных на нее обязанностей, выражающегося в принятии или непринятии административного акта (нормативного или индивидуального) либо совершении или несовершении административного действия, который, по ее мнению, соответствует требованиям закона, в ситуациях, когда правовые нормы не предусматривают с достаточной степенью полноты и (или) конкретности необходимость, цель, основания, условия, обстановку, место, субъектов, процедуру и (или) сроки (время, момент) принятия административного акта (совершения административного действия), а также содержание, объекты (адресаты) и (или) порядок оформления указанного акта (действия).*

Что касается современного отечественного полицейского права, то, с моей точки зрения, оно представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих

¹ Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М. : МВШМ МВД СССР, 1982. 229 с.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Акад. МВД России, 1993. 387 с. Существенно более подробное, в сравнении с текстом данной работы, изложение результатов проведенного диссертационного исследования содержится в следующей выпущенной в свет перед защитой диссертации монографии: Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. 504 с.

³ Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции ... С. 20.

общественные отношения в сфере полицейской деятельности, то есть деятельности органов исполнительной власти, должностных и иных уполномоченных лиц, осуществляемой в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы граждан, организаций и протекающей вне рамок уголовного процесса и процедур, предусмотренных уголовно-исполнительным законодательством.

Отмечу, что в отличие от определения понятия полицейского права, сформулированного мной в 1993 г. в упомянутых выше диссертации⁴ и монографии⁵, предлагаемая дефиниция включает указание на цели, достижению которых в цивилизованных государствах должна служить полицейская деятельность, а именно обеспечение «безопасности личности, общества и государства». Данная формулировка, содержащаяся в ныне утратившем силу Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»⁶, представляется более универсальной и в большей степени (если иметь в виду последовательность перечисления, а следовательно, приоритетность объектов безопасности) соответствующей Конституции Российской Федерации, нежели пришедшее ей на смену в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁷ собирательное правовое понятие «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотр-

енные законодательством Российской Федерации». Вместе с тем, как и прежде, считаю, что главным в определении понятия полицейского права является признак правомерного вторжения в права и свободы граждан и организаций, поскольку даже если полицейская деятельность будет преследовать иные, нежели обеспечение безопасности, цели (четко сформулированные или закамуфлированные лозунгом обеспечения безопасности), при условии сохранения отмеченного признака она не перестанет быть полицейской, а регулирующее ее право – полицейским.

В последние десятилетия российская административно-правовая наука, как показывает анализ многочисленных публикаций, в известной мере продвинулась в исследовании проблемы административного усмотрения, от глубины и всесторонности которого напрямую зависит качество законности деятельности публичной администрации, судебной и административной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от административного произвола. В меньшей степени это (продвижение в исследовании) относится к проблеме полицейского права, его предмета, метода, направлений систематизации (кодификации). Состояние научной разработанности названной проблемы, несмотря на появление в последние годы теоретических работ [1] и даже учебников⁸, на мой взгляд, почти не улучшилось с момента ее постановки в начале 90-х гг. прошлого столетия. А ведь речь идет, по сути, о создании теоретических предпосылок надлежащего, системного урегулирования принудительной деятельности

⁴ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук ... С. 326–327.

⁵ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 420.

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См., напр.: Мамеев С. П. Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 269 с.

различных правоохранительных органов (так называемых силовых структур государства) на единых принципах и в соответствии со стандартами правового, демократического государства.

К сожалению, в публикациях, поднимающих вопросы административного усмотрения и полицейского права, нередко можно встретить «компетентные» суждения, оценки, выводы, которые попросту недостоверны, не соответствуют реальному положению дел, искажают суть вопроса либо не обладают, вопреки заявленному, признаком хотя бы минимальной научной новизны и даже, как выясняется, некорректно заимствованы их «авторами» из не принадлежащих им научных трудов. Являясь на протяжении вот уже более четырех десятилетий очевидцем и заинтересованным участником процессов формирования и трансформации представлений об административном усмотрении и полицейском праве, автор этих строк, прочитав одну из таких публикаций, не смог удержаться от того, чтобы не принять серьезные меры к восстановлению, что называется, исторической справедливости. Речь идет об объемном учебном пособии А. Н. Жеребцова⁹, о котором мне стало известно из статьи Ю. Н. Старилова, посвященной проблеме административного усмотрения и опубликованной в недавнем выпуске федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс». Прочтение данного пособия, собственно говоря, и побудило меня написать настоящую статью.

ПРОБЛЕМА

АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

В параграфе своего пособия с замысловатым (судя по первым двум словам)

названием «Некоторые отдельные направления исследования проблем советского административного права» А. Н. Жеребцов отмечает следующее: «Можно *признать* (курсив мой. – Ю. С.), что к началу 1980-х годов XX века (наверное, без конкретного указания читатель терялся бы в догадках, о каком веке идет речь. – Ю. С.) в советском государственном управлении отрицался институт административного усмотрения, который *признавался* (курсив мой. – Ю. С.) вредным и присущим буржуазному праву. Следует *признать* (ну нет у автора других слов! Курсив мой. – Ю. С.), что В. Н. Дубовицкий впервые в советской административно-правовой науке провел комплексное монографическое исследование административного усмотрения...»¹⁰, более того, «впервые в советской административно-правовой науке обосновал положительную природу административного усмотрения, без которой осуществление эффективного государственного управления невозможно»¹¹.

Оставляя в стороне вопрос о том, является ли и если нет, то должно ли являться административное усмотрение институтом права (планирую рассмотреть этот вопрос в рамках отдельной публикации), укажу, что автор приведенных цитат весьма небрежно отнесся к изучению книг А. П. Коренева «Нормы административного права и их применение» [3], А. Е. Лунева, С. С. Студеникина, Ц. А. Ямпольской «Социалистическая законность в советском государственном управлении» [4], Б. М. Лазарева «Компетенция органов управления» [5], Д. М. Чечота «Административная юстиция (теоретические проблемы)» [6], указанных им под номерами 180, 196, 215 и 354 соответственно в разделе «Научная и учебная литература»

⁹ Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. 456 с.

¹⁰ Здесь А. Н. Жеребцов ссылается на книгу В. Н. Дубовицкого «Законность и усмотрение в советском государственном управлении» [2], выпущенную в 1984 г. издательством «Наука и техника», ошибочно указывая местом ее издания Москву, а не Минск. См.: Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 279.

¹¹ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 280.

библиографического списка своего учебного пособия¹². Реальное положение дел с разработкой проблемы административного усмотрения в советском правоведении на указанный А. Н. Жеребцовым момент – начало 80-х гг. прошлого столетия – было иным. Вот что отмечал 27 мая 1982 г. (всего через несколько месяцев после защиты В. Н. Дубовицким кандидатской диссертации «Законность и усмотрение в советском государственном управлении» и за два года до выхода в свет его монографии с таким же названием, на которую в своем изложении ссылается А. Н. Жеребцов) в отзыве официального оппонента на кандидатскую диссертацию автора этих строк выдающийся отечественный ученый в области административного права Б. М. Лазарев: «К усмотрению в советском государственном управлении наблюдается, как верно пишет автор, настороженное отношение... Более того, само его наличие в прошлом или вообще отрицалось, или признавалось лишь косвенно – без слова “усмотрение”, и трактовалось как определенная свобода для проявления самостоятельности в рамках законности. Усмотрение часто отождествлялось с произволом, с нарушениями законности. Это предубеждение, продиктованное благими намерениями, начали рассеивать еще в 1948 г. А. Лунев, С. Студеникин и Ц. Ямпольская в книге “Социалистическая законность в советском государственном управлении”. Сейчас уже имеется, правда, не очень обширная, литература по общим проблемам усмотрения в советском государственном управлении (здесь особенно следует отметить труды Д. Чечота, А. Коренева, В. Дубовицкого)»¹³.

Прошли десятилетия, отечественная юридическая литература по администра-

тивному усмотрению стала куда более доступной и обширной, но это ничуть не мешает А. Н. Жеребцову, взявшему на себя смелость характеризовать «современный период развития современной российской административно-правовой науки» (для полноты ощущений читателя А. Н. Жеребцов вполне мог бы добавить слово «современного» и перед словом «развития». Курсив мой. – Ю. С.), обозначить в качестве одной из особенностей данного «периода» «возникновение новых, ранее не рассматриваемых или мало рассматриваемых проблем и направлений административно-правовых исследований» и относить «к таким относительно новым направлениям научных исследований... вопросы... административного усмотрения»¹⁴.

Отмечу, что в своем заблуждении насчет новизны проблемы административного усмотрения А. Н. Жеребцов не одинок. Как это ни удивительно, немногим более 10 лет назад подобное утверждал и В. М. Манохин: «...В административном праве на основании закона определенно сформировалась новая проблема в системе управления – управление по усмотрению компетентного органа, должностного лица... Новые условия государственности – необычайно широкое поле правового регулирования и т. д., возвели к жизни новый метод государственной деятельности – дискреционные полномочия органов исполнительной власти. Исследование новой проблемы должно занять видное место в научной сфере. Первые вопросы, которые нуждаются в исследовании, – это содержание сущности проблемы, соотношение дискреционного управления с другими видами управления, соотношение с принципом законности и т. д.» [7, с. 12; 8, с. 6].

¹² Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 422, 429, 431.

Следует отметить, что инициалы Чечота – «Д. М.» (Дмитрий Михайлович), а не «М. Д.», как указано в сноске на с. 231 и в библиографическом списке учебного пособия А. Н. Жеребцова.

¹³ Документ опубликован не был.

¹⁴ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 402.

Данное суждение мэтра советского и постсоветского административного права выглядит по меньшей мере непоследовательным, поскольку почти за четверть века до этого В. М. Манохин в своей известной статье прямо указывал на то, что «как неизбежный элемент управления государственными делами проблема усмотрения не нова для науки о государстве и управлении» [9, с. 24].

Действительно, статус научной проблемы административное усмотрение приобрело в странах Европы во второй половине XIX в., когда идея правового государства получила свое практическое воплощение, включая формирование национальных систем административной юстиции. В 1910 г. русский ученый-юрист А. Ф. Евтихий отмечал, что в литературе по административному праву усмотрение администрации считается «особенно трудным вопросом, как по своему характеру, так и по определению пределов, в которых оно допускается» [10, с. 77–78]. В том же году аналогично высказывался и С. А. Корф – отечественный ученый-юрист, перу которого принадлежит, пожалуй, самый объемный научный труд об административной юстиции. Вопрос о дискреционной власти администрации, по утверждению ученого, «являлся наиболее часто камнем преткновения в теориях административной юстиции... и в русском праве вопрос этот является чрезвычайно важным» [11, с. 490–491]. Как указывали известные советские ученые в области административного права А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, «в дореволюционной русской литературе этого вопроса в большей или меньшей мере касались все теоретики права, государствоведы и административисты» [4, с. 57].

И А. Ф. Евтихий [10, с. 78], и С. А. Корф [11, с. 491] отмечали, приво-

дя в подстрочнике в подтверждение своих слов одну и ту же страницу статьи Карла фон Лемайера «Апологетические исследования административного судопроизводства», что в немецкой литературе усмотрение администрации называют *quaestio diabolica*. Опираясь на соответствующую ссылку в публикации А. Ф. Евтихьева, некоторые исследователи сегодня интерпретируют указанный факт следующим образом: «В 1895 г. председатель (президент) Высшего административного суда, барон Карл Лемайер (*Karl Freiherr von Lemayer*) вынес своеобразный вердикт многолетним и многочисленным дебатам, провозгласив, что административное усмотрение – это “дьявольский вопрос” (*quaestio diabolica*)»¹⁵. Данная интерпретация, несомненно, вызывает симпатию к ее автору, очевидно, вполне осознающему невероятную глубину и многогранность рассматриваемой проблемы. Только следует оговориться: по свидетельству современных немецкоязычных ученых, соответствующий вопрос впервые, а именно в 1894 г., назвал дьявольским не австрийский судья и правовед Карл фон Лемайер, а кенигсбергский профессор права Филипп Цорн в статье «Критические исследования административного судопроизводства». Вот что там было написано: «Для французского административного судопроизводства совершенно отпадает трудность, которая в немецком законодательстве представляет собой *quaestio diabolica* (курсив мой. – Ю. С.) и, как мне кажется, уже должна быть признана непреодолимой: разграничение вопросов права и интереса или права и усмотрения... Провести полное разграничение между областью права и областью усмотрения в управлении невозможно... И законодательство, и наука должны полностью отказаться от этой идеи как основы построения административного судопроизводства...

¹⁵ Зайцев Д. И. Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 274. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284>

Для французского административного судопроизводства, как уже отмечалось, такого различия не существует; решение, касающееся интересов, является такой же задачей административного судьи, как и решение о правах» [12, S. 82].

Что же касается К. фон Лемайера, то в своей публикации «Апологетические исследования административного судопроизводства», написанной, судя уже по ее названию, что называется, в пику упомянутой статье Ф. Цорна, он подверг позицию последнего развернутой критике, в ходе которой воспользовался его эпитетом. «Правильно, – отмечает К. фон Лемайер, – что французская административная юстиция интегрирована в административный организм и, следовательно, представляет собой юрисдикцию “внутри администрации”, но неверно, что по этой причине *quaestio diabolica* – разделение правовой и дискреционной сфер – во французской административной юрисдикции не считается вопросом...

По мнению профессора Цорна, – продолжает К. фон Лемайер, – “провести полное разграничение между областью права и областью усмотрения в управлении невозможно... И законодательство, и наука должны полностью отказаться от этой идеи как основы построения административного судопроизводства”... Уже из того, что мы сказали до сих пор, должно быть ясно, что мы никоим образом не разделяем этой точки зрения. Природа и особенность административного судопроизводства как раз и состоит в том, что оно... не может быть построено ни на чем другом, кроме как на разделении правовой и дискреционной сфер» [13, S. 445–446].

Главное, конечно же, не в том, кто является автором упомянутого эпитета, а в изложенном выше содержании вопроса, названного Ф. Цорном дьявольским. По причине этого содержания данная оценка вполне разделяется многими, в том числе современными, правоведами самых

разных стран. Более того, в силу отмеченного, административное усмотрение, по признанию представителей западноевропейской юридической науки, предстает еще и как *quaestio perpetua* – вечный вопрос административного права [14, S. 4].

Констатируя, что при характеристике административного усмотрения ученые «неисчислимо количество раз» используют такие термины, как таинственность, загадочность, сверхъестественность, скрытость смысла и неразъяснимость предмета [15, с. 4], которые, замечу от себя, никак не могут считаться имеющими юридический характер, Ю. Н. Старилов в начальной части одной из своих статей заявляет, что «ничего таинственного и загадочного в усмотрении (судебном или административном) точно не существует. Наоборот, – подчеркивает указанный автор, – определена вполне реальная система спланированных и объяснимых действий, подводящих к принятию требуемого решения и развития обоснованного правового будущего для соответствующей сферы правоотношений. Не надо наделять феномен усмотрения несуществующими юридическими характеристиками, причислять его к каким-то непознанным терминам с абстрактными правовыми свойствами. Усмотрение – всегда конкретно и объяснимо; здесь не должно быть юридических неясностей. Усмотрение призвано оказать содействие в разъяснении нормативных положений, ликвидировать возникшую неясность и способствовать установлению очевидного для всех правового порядка» [15, с. 5].

Нетрудно увидеть, что подобная аргументация находится в сфере желаемого, но не действительного. По сути, не уверен в ее состоятельности и сам Ю. Н. Старилов. Как иначе объяснить его же вывод, к которому он приходит в завершающей части той же статьи: «Безупречности в понимании административного усмотрения, к сожалению, никогда не добьемся;

не получится выявить зачастую неосмысленный, по первым шагам правоприменения, основной подход к содержанию усмотрения» [15, с. 11].

Следует подчеркнуть, что главный смысл далеко не нового вопроса административного усмотрения, характеризующего с использованием упомянутых выше эпитетов и до сих пор не могущего считаться вполне разрешенным, хорошо понимали классические советские юристы-административисты. Так, А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, отдавая дань советским идеологическим традициям, отмечали со ссылкой на ту же страницу названной выше статьи К. фон Лемайера, которую указывали и А. Ф. Евтихийев, и С. А. Корф, что «немецких теоретиков вопрос об административном усмотрении пугал настолько, что они называли его дьявольским вопросом» [4, с. 57]. Ни о каком страхе, конечно же, речь всерьез идти не могла: подобный эпитетом подчеркивалась чрезвычайная трудность проблемы административного усмотрения. Вместе с тем советские правоведы справедливо указывали, что при обсуждении проблемы административного усмотрения «речь идет не столько об отвлеченных юридических категориях, сколько о конкретной возможности судебной или административно-юрисдикционной проверки дискреционного элемента в актах администрации» [4, с. 58].

Совершенно иная картина наблюдается в современной отечественной административно-правовой науке: публикации, посвященные действительной сути проблемы административного усмотрения, можно пересчитать по пальцам¹⁶. Авторы, пишущие на тему административного усмотрения, предпочитают, по свидетельству Ю. Н. Старилова, обсуждать следующие (с моей точки зрения, ни к чему особо не обязывающие) вопросы: «усмотрение

как правовая категория; понятие и общая характеристика усмотрения; юридическая природа дискреции (дискреционных полномочий) в праве; источники усмотрения в праве; понятие и структура правовой основы усмотрения в праве; нравственно-правовая природа усмотрения в праве, моральные критерии усмотрения в правоприменении; история возникновения усмотрения и его виды в правоприменительной практике; усмотрение в правотворчестве; административное и судебное усмотрения; роль усмотрения в обеспечении связи права с юридической практикой; конкуренция правовых норм, применяемых по усмотрению; пределы усмотрения по российскому законодательству; виды и пределы правоприменительного усмотрения; требования к границам правоприменительного усмотрения; юридическая сила правоприменительных решений, основанных на использовании судебного усмотрения; соотношения правоприменительного усмотрения с общими принципами права, законностью, правопорядком, толкованием, аналогией закона и права» [15, с. 9]. Сложившаяся ситуация вполне может быть описана немецким аналогом известной русской пословицы «er hat läuten gehört, weiss aber nicht, wo die Glocken hängen», означающим в дословном переводе «слышал звон, но не знает, где висят колокола». Вместе с тем такая ситуация является более предпочтительной в сравнении с использованием в научном обороте и образовательном процессе текстов, авторы которых, берясь рассуждать о пределах судебной проверки законности дискреционных актов публичной администрации, мягко выражаясь, оказываются не способными обеспечить достоверность своих суждений и выводов.

Так, излагая воззрения С. А. Корфа, А. Н. Жеребцов приводит его утверждение о том, что «дискреционная свобода служит

¹⁶ В качестве примера укажу вполне дельную статью, написанную вовсе не известным ученым, а студенткой второго курса магистратуры (!) Санкт-Петербургского государственного университета [16].

фактором, исключающим функционирование правового государства»¹⁷. Между тем на указанной А. Н. Жеребцовым странице упоминавшегося выше труда С. А. Корфа ни о «свободе», ни о факторах нет и речи. По всей вероятности, А. Н. Жеребцов опирается на следующие суждения, содержащиеся в книге С. А. Корфа: «Дискрец. власть всех государственных органов, как административных, так и судебных, по существу своему одна и та же; и в том и в другом случаях она определяется рамками, поставленными ей данным законодательством... таковые рамки однако весьма часто определяются современным государством довольно-таки широко...

Именно в последнем факте и лежит опасность для правового государства; если рамки дискрец. власти администрации слишком широки и неопределенны, то исчезает для гражданина существеннейшая гарантия правового государства, отличающая его от государства полицейского, гарантия заключающаяся в том, что деятельность администрации всегда и во всех случаях определяется и ограничивается ясными и точными правовыми рамками или нормами» [11, с. 493] (курсив мой. — Ю. С.).

Замечу, что эти весьма ясные и правильные суждения вполне созвучны положениям современного законодательства, согласно которым, например, при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов коррупционными факторами признаются те из его положений, которые устанавливают для правоприменителя не просто пределы усмотрения, а именно «необоснованно широкие» пределы усмотрения¹⁸.

Таким образом, отождествляя чрезмерно широкие рамки дискреционной власти

администрации, создающие опасность для правового государства, о которых пишет С. А. Корф, с неким «фактором, исключающим функционирование правового государства», А. Н. Жеребцов не только не достоверен, но и не прав по существу собственного утверждения, приписанного им С. А. Корфу.

Продолжая, как видно, неудачные попытки разъяснить читателю воззрения С. А. Корфа, А. Н. Жеребцов приводит следующие рассуждения указанного автора относительно «определения отношений адм. юстиции к принципу дискрец. власти администрации» [11, с. 493]: «С одной стороны, стоит вопрос об определении внешних пределов дискр. власти, где она начинается и кончается, с другой же — необходимо знать, может ли и в какой степени адм. суд преступать эти пределы и входить на территорию самой дискр. власти, т. е. вторгаться в ту область, которая данным законодательством отведена “свободе действия” администрации» [11, с. 493–494]. «Исторически данное противоречие, — пишет А. Н. Жеребцов, кратко интерпретируя ответы С. А. Корфа на поставленные им вопросы, — решалось посредством вмешательства суда в дискреционные полномочия исполнительной власти»¹⁹.

Подобное упрощение далеко не в полной мере соответствует действительной, существенно более глубоко отражающей суть проблемы позиции С. А. Корфа, который отвечает на свои же вопросы следующим образом: «Первоначально оба вопроса разрешались *отрицательно* (курсив мой. — Ю. С.); администрация была в обоих отношениях забронирована от вмешательства кого-либо постороннего; она сама определяла пределы своей деятельности, сама была судьей своей дискр.

¹⁷ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 120.

¹⁸ Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 120.

власти и ревниво защищала свою свободу действий от всякого постороннего контроля. Но... с течением времени обстоятельства изменились. В первом отношении можно считать установившимися доктрину и практику административных судов, признающие за адм. судами несомненное право обсуждать и разрешать вопрос о пределах и дискрец. власти, устанавливая этим ее внешние границы, определяя, где она начинается и кончается... против этой доктрины восстают и по сей день только некоторые германские ученые старой школы, считающие, что контроль пределов дискрец. власти администрации принадлежит исключительно одной последней; но взгляд этот несомненно отживает свой век, являясь только известным пережитком прежних времен.

Не столь определенно, — отмечает далее С. А. Корф, — разрешается второй вопрос, насколько адм. суд имеет право вмешиваться в самые пределы Sancta Santissima деятельности администрации, ее дискрец. полномочия. Здесь мы имеем несколько доктрин, пользующихся признанием теории и практики адм. юстиции в различных государствах; вопрос этот сводится собственно к тому, имеет ли адм. суд право проверять не только законность адм. актов, но и их внутренний смысл, цели и мотивы, которые преследовала администрация при их издании» [11, с. 494–495]. Проанализировав законодательство и практику западноевропейских административных судов, С. А. Корф, отвечая на второй из поставленных им вопросов, подчеркнул, что «контролю админ. судов по принципу и согласно существу современной админ. юстиции должны подлежать всякие адм. акты, в том числе, следовательно, и дискреционные распоряжения администрации, и не только с точки зрения внешнего их соответствия закону, но и соответствия внутреннего, цели закона... При определении вопроса, не на-

рушено ли данным админ. актом право гражданина, адм. суд не должен быть стесняем какими-либо искусственными рамками, за пределами которых администрация могла бы считать себя свободной от судебного контроля ее действий» [11, с. 496–497]. Этот, пожалуй, наиболее важный для понимания существа проблемы административного усмотрения вывод С. А. Корфа остался вне поля зрения А. Н. Жеребцова.

Не отличается достоверностью в рассматриваемом учебном пособии и оценка суждений относительно «возможности судебного контроля над решениями администрации, принятыми “в области административной технической оценки”»²⁰, то есть над административным усмотрением, высказанных известным дореволюционным российским юристом В. А. Гагеном.

«Итак, — отмечал В. А. Гаген в своем труде, на который ссылается А. Н. Жеребцов без воспроизведения настоящей цитаты, — возникает вопрос, должны ли суды быть признаны совершенно некомпетентными в тех вопросах, решение которых предоставлено администрации. Быть может, есть такие случаи, когда суды могут вестись данный спор, даже если администрация должна произвести административную техническую оценку. Если решение принято некомпетентной властью или если не соблюдены формы, предписанные законом, тогда, конечно, должен выступить судья, а не администрация. Но если решение принято компетентной властью, и притом соблюдены все законные формальности, то спрашивается, *неужели судьям может быть предоставлен известный контроль над решением только что приведенных вопросов*. По-видимому, надо было бы дать отрицательный ответ, потому что странно говорить о власти оценки, дарованной администрации, и в то же время признавать за судами право критиковать ее акты.

²⁰ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 122.

Но этот отрицательный взгляд, – продолжает В. А. Гаген, – не находит себе поддержки в практике административных судов, а именно Французского Гос. Совета, Высшего Прусс. Адм. Суда, Австр. Адм. Суда и Первого Департамента нашего Правительствующего Сената. Эти суды принципиально признают ненарушимость технической административной оценки и тем не менее считают возможным отменить решение, когда им кажется, что оценка, примененная в данном случае, совсем не та, которую имел в виду закон, другими словами, что те соображения, которыми руководствовалась администрация, явно не имеют под собой основания, и что решение, следовательно, нарушает закон. Спрашивается, почему же суды получают такой контроль? Причиной его является то, что администрация в вопросах оценки вовсе не пользуется полной свободой действий»²¹.

Приведенные рассуждения В. А. Гагена А. Н. Жеребцов, проигнорировав (не прочитав?) или не осознав смысл второго абзаца процитированного выше текста, интерпретирует следующим образом: «Ученый обоснованно (курсив мой. – Ю. С.) отмечает, что суд не вправе подвергать контролю решение администрации, если оно принято компетентной властью и притом соблюдены все законные формальности»²².

Нетрудно заметить, что А. Н. Жеребцов, используя фразу из указанного текста, часть которой выделена В. А. Гагеном курсивом, приписывает последнему категорически отрицательный ответ на вопрос о наличии у суда полномочия по контролю над административным усмотрением, в то время как сам В. А. Гаген, ссылаясь

на судебную практику, отвечает на данный вопрос вполне положительно. Не менее удивительно и то, что, очевидно, интерпретатор взглядов В. А. Гагена считает приписанную им последнему позицию относительно пределов судебного контроля над административным усмотрением соответствующей и действующему российскому законодательству. Только так можно расценить слова «обоснованно отмечает» в процитированном выше утверждении А. Н. Жеребцова. Между тем подобная позиция означает не только весьма существенный шаг назад в решении проблемы административного усмотрения в сравнении с вариантами ее решения, описываемыми В. А. Гагеном и предлагавшимися другими дореволюционными русскими (и западными) юристами, например, как уже можно было видеть, С. А. Корфом. Она явно противоречит современному отечественному правовому регулированию, и чтобы убедиться в этом, достаточно прочитать абз. 2 п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»²³ или выступающие еще более наглядным подтверждением пп. 17–19 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»²⁴.

Лишена точности также и оценка А. Н. Жеребцовым взглядов известного

²¹ Гаген В. А. Административная юстиция. Конспект лекций, читанных студентам III курса юридического факультета Императорского Варшавского университета в 1911–1916 годах. 2-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д.: Тип. т-ва С. С. Сивожелезов и К^о, 1916. С. 28.

²² Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 122.

Следует отметить, что, приводя соответствующую ссылку на книгу В. А. Гагена, насчитывающую всего 114 страниц, А. Н. Жеребцов ошибочно указывает страницы 122–123 вместо страницы 28.

²³ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2016. № 11. С. 11.

²⁴ Там же. 2022. № 9. С. 12–13.

дореволюционного и раннесоветского ученого-административиста М. Д. Загряцкова, изложенных в книге «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве» [17]. По мнению указанного автора, отмечает А. Н. Жеребцов, «свобода усмотрения» администрации «может быть ограничена лишь едиными целями деятельности правительственной власти. Администрация свободна лишь в выборе средств достижения указанной единой цели... Административная юстиция не может осуществлять контроль законодательно закрепленных целей деятельности исполнительной власти, но объективно обязано (по-видимому, здесь автор пособия допустил опечатку. Правильнее было написать “обязана”. – Ю. С.) контролировать правильность применения средств осуществления этих целей»²⁵.

Остается загадкой, что такое «единые цели деятельности», почему административное усмотрение может быть ограничено только ими (для этого есть и иные законодательные средства), почему администрация не вправе выбирать цели своей деятельности, если это допускается законом, почему, наконец, административная юстиция не может осуществлять контроль соблюдения администрацией законодательно закрепленных целей ее деятельности, хотя, как установлено законом, это является одной из важных ее задач. К счастью, данные вопросы должны быть адресованы не М. Д. Загряцкову, а А. Н. Жеребцову, поскольку ничего из написанного последним на страницах работы М. Д. Загряцкова, указанных горе-интерпретатором²⁶, нет. Приведу соответствующие суждения М. Д. Загряцкова, которые, ничуть не теряя своей ак-

туальности и сегодня, подверглись столь некомпетентному «переводу» А. Н. Жеребцова: «Понятие свободного усмотрения администрации может допускать два определения: или это свободный выбор *целей* действия... или свободный выбор средств для достижения цели, объективно указанной правопорядком... И природа правового государства, и анализ судебно-административной практики приводят к выводу, что в каждую данную историческую эпоху объективно может быть дана только одна цель, которая ставится государством и которая оправдывает его существование. Это – общий интерес в том или другом его понимании, которое объективно диктуется эпохой... Конкретизация *общей* цели, *общего* блага допустима лишь в известных пределах – их уточнение является делом административной и судебной практики»²⁷.

Приведенные примеры не позволяют согласиться с Ю. Н. Стариковым, который, ссылаясь на рассматриваемое выше учебное пособие, отмечает, что «А. Н. Жеребцов изучил историю развития учения об административном усмотрении» [15, с. 8]; такое утверждение можно объяснить разве лишь недостаточно внимательным прочтением его автором названного пособия. С моей точки зрения, интерпретация А. Н. Жеребцовым воззрений дореволюционных русских и советских ученых-юристов как результат подобного, с позволения сказать, изучения не только является частным случаем искажения истории науки российского административного права, но и свидетельствует, как ни печально, об отсутствии у интерпретатора сколько-нибудь ясного представления о самой сути проблемы административного усмотрения.

²⁵ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 124.

²⁶ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 2. С. 234, 240, 273–277.

²⁷ Там же. С. 274, 276.

ПРОБЛЕМА ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

В пособии А. Н. Жеребцова я обнаружил также еще одно не оставившее меня равнодушным утверждение: «Совершенно по-новому подходит к определению предмета современного административного права К. С. Бельский. В определенной степени его поддерживает и Ю. П. Соловей»²⁸ (в сноске к этой фразе А. Н. Жеребцов указывает с. 356 моей книги «Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации»).

На самом деле ни на названной странице, ни вообще в моей книге К. С. Бельский не упоминается и упоминаться не мог, поскольку его работы, на которые ссылается А. Н. Жеребцов, попросту еще не были написаны. Свою позицию относительно предмета административного права К. С. Бельский представил на суд общественности в монографии «Феноменология административного права», изданной в 1995 г., то есть спустя два года после выхода моей книги, отдельный параграф которой я посвятил (впервые в советской и постсоветской административно-правовой науке) полицейскому праву как формирующейся подотрасли административного права современной России и вопросам его кодификации. По мнению К. С. Бельского, административное право характеризуется «раздвоенностью» предмета регулирования, включая в себя «управленческое» и полицейское право [18, с. 8]. «Главный вывод этой работы, — пишет К. С. Бельский, имея в виду свою “Феноменологию административного права”, — можно было бы сформулировать следующим образом: административное право складывается из пропедевтики, включающей наиболее общие (логосные) административно-правовые положения,

и двух подотраслей — управленческого и полицейского права. Управленческое и полицейское право выступают как две его подсистемы — регулятивная и охранительная... Краеугольный камень административного права составляет полицейское право как его подсистема» [18, с. 124].

В качестве небольшого, но весьма любопытного отступления отмечу, что на этом открытия К. С. Бельского, касающиеся системы административного права, не закончились. Спустя два года он вдруг обнаружил, что подотраслью административного права, помимо двух названных, выступает также «право административной юстиции» [19, с. 20; 20, с. 10–11], через несколько лет названное К. С. Бельским с соавторами «административно-юстиционным правом» [21, с. 51], а позже поименованное указанным автором «административно-юстиционным (контрольным) правом»²⁹.

Определившись в конце концов с предметом административного права, К. С. Бельский предлагает понимать его «как совокупность трех видов общественных отношений»³⁰, а именно: «1) “коридоры власти” административных ведомств, где осуществляется позитивное публичное управление (экономикой, образованием, здравоохранением и т. д.); 2) улица с потоками пешеходов и автотранспорта, где имеет место “полицейское управление” (административный надзор, административное принуждение, полицейская помощь и т. д.) и где государство чаще всего сталкивается с эксцессами и правовыми аномалиями; 3) контрольная деятельность с важнейшим производством, возникающим по поводу жалобы гражданина на действия гражданского или полицейского чиновника... Такое понимание

²⁸ Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 311.

²⁹ Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М. : Дело и сервис, 2004. С. 6.

³⁰ Там же. С. 11.

предмета административного права обуславливает выделение в его системе трех основных подотраслей: управленческого права, полицейского права и административно-юстиционного (контрольного) права.

Названные три части, – продолжает К. С. Бельский, – образуют основу административного права – *священную триаду* (курсив мой. – Ю. С.), представляющую данную отрасль права как самую сбалансированную по регулятивным воздействиям»³¹. С его точки зрения, «эта триада, образующая административное право и предельно адекватная жизненным отношениям, изящна и проста, понятна не только профессору-юристу, но и ученику четвертого класса. Недаром говорят, что все гениальное просто»³².

Гениальность своей триады К. С. Бельский, по-видимому, усматривает в открытии сопрягаемости *трех* указанных им выше сфер общественных отношений, составляющих предмет административного права, с функционированием *трех* видов государственных органов – администрации, полиции и юстиции³³, деятельность которых нормируется опять же *тремя* подотраслями административного права – управленческим, полицейским и административно-юстиционным (контрольным) правом соответственно.

К разочарованию К. С. Бельского, вполне серьезно, как можно заметить, относящегося к шутливой фразе о том, что скромность – это кратчайший путь к неизвестности, здравый смысл не позволяет считать его триаду «священной», «адекватной жизненным отношениям», изящной, простой и тем более гениальной. Она – плод фантазий кабинетного

ученого. Нельзя не видеть, что, с одной стороны, сфера деятельности администрации охватывает и «позитивное публичное управление», и «полицейское управление», пространство осуществления которого в действительности намного шире «улицы с потоками пешеходов и автотранспорта», о которой ведет речь К. С. Бельский. С другой стороны, наряду с «административным надзором, административным принуждением» полиция осуществляет также «позитивное публичное управление». Иными словами, «священная» триада К. С. Бельского включает в себе логическое противоречие: указанный автор отдает себе отчет в том, что «полиция является видом администрации»³⁴, но если это так (а это, добавлю от себя, так), то придуманное К. С. Бельским управленческое право (правильнее говорить «неполицейская или непринудительная часть административного права») регулирует деятельность не только администрации, но и полиции, и наоборот, полицейское право применяется и полицией, и администрацией.

В подтверждение сказанного приведу два вполне практических примера. Так, ст. 23.87 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, относящегося, с точки зрения К. С. Бельского, к основным источникам современного полицейского права, наделяет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения (в настоящее время таким органом выступает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации³⁵), полномочиями субъекта рассмотрения

³¹ Бельский К. С. Полицейское право ... С. 6.

³² Там же.

³³ Там же. С. 11.

³⁴ Там же. С. 5.

³⁵ О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 нояб. 2013 г. № 1038. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

дел о соответствующих административных правонарушениях. Это – наглядный пример того, что администрация не только администрирует, но, пользуясь терминологией К. С. Бельского, еще и «полицействует».

Другим примером можно считать ч. 14 ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», которая обязывает территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел предоставлять адресно-справочную информацию физическим и юридическим лицам по их запросам при наличии согласия лица, в отношении которого такая информация запрашивается³⁶. Данная «позитивная» деятельность полиции урегулирована Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по *предоставлению государственной услуги* по предоставлению адресно-справочной информации, утвержденным приказом МВД России от 23 декабря 2022 г. № 984³⁷ (курсив мой. – Ю. С.). Подобное положение закона, как и многие другие правовые предписания, доказывает справедливость обратного утверждения: полиция не только «полицействует», но, оказывается, еще и администрирует.

С учетом сказанного становится очевидно, что «священная» триада К. С. Бельского представляет собой теоретическую конструкцию, которая явно неадекватна современным государственно-правовым реалиям. Она окончательно рушится, если принять во внимание п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в котором понятие «административно-процессуальное законодательство» соседствует с понятием «административное законода-

тельство». Это означает, что выделенное К. С. Бельским в качестве подотрасли административного права «административно-юстиционное (контрольное) право» на самом деле является самостоятельной отраслью российского права – административно-процессуальным правом, занявшим с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отдельное место в ряду уже сформировавшихся процессуальных отраслей современного отечественного права (гражданского процессуального, арбитражного процессуального и уголовно-процессуального).

Важно иметь в виду, что предмету и методу полицейского права присущи такие особенности, которые позволяют ему считаться подотраслью административного права без обсуждения вопросов о том, как должен быть организован оставшийся (за вычетом норм полицейского права) массив административно-правовых норм и возникает ли в связи с выделением подотрасли полицейского права необходимость в признании или формировании иных подотраслей административного права.

Таким образом, возвращаясь к недопустимому утверждению А. Н. Жеребцова о моей поддержке взглядов К. С. Бельского на предмет современного административного права, подчеркну, что дело обстоит с точностью до наоборот: это последний с энтузиазмом поддержал, точнее, подхватил и, как ему кажется, «развил» выдвинутую мной идею реабилитации полицейского права и конституирования его в качестве подотрасли российского административного права, местами ничуть не стесняясь прямых текстуальных, причем, как принято говорить сегодня, некорректных, заимствований из моей книги. Наиболее существенные (далеко не все) из них я привел в одной

³⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

из своих публикаций³⁸, посчитав на этом данный вопрос закрытым (что называется, *sapienti sat*).

Однако спустя годы названный вопрос возник вновь, причем поставил его не кто иной, как К. С. Бельский. В ходе подготовки настоящей статьи на сайте Российского государственного университета правосудия³⁹ я обнаружил относительно новую работу указанного автора, в которой он (надо же!) зачем-то принялся, ничуть не заботясь о своей научной репутации, отрицать отмеченные выше заимствования. Приведу цитату из этого труда, на которую я не в силах не отреагировать: «Сознаюсь, меня упрекали в том, что профессор Ю. П. Соловей в докторской работе “Правовое регулирование деятельности милиции”... ранее меня использовал понятие “полиция”, предлагая возвратиться к нему. С интересом прочитал его исследование, сделал соответствующие ссылки в своей работе и радовался некоторому совпадению взглядов...

Правда, — продолжает К. С. Бельский, — у нас разные подходы к названным понятиям. Позиция омского профессора сводится, в сущности, к механическому переименованию слова “милиция” на другое — “полиция”. Мой подход, в известной степени, более широкий, — предлагается все ведомства, законно и широко использующие меры прямого принуждения (органы МВД, ФСБ, ФСО, МЧС России и др.), без которых не может осуществляться их профессиональная деятельность, объединить понятием “полиция”, а нормы, регулирующие эту деятельность, назвать “полицейским правом”» [22, с. 9].

Приведенная цитата показывает, что К. С. Бельский смог признать лишь наличие, но отнюдь не справедливость адресованных ему упреков, попутно пытаясь обесценить мою позицию ее сведением лишь к некоему «механическому переименованию слова “милиция” на другое — “полицию”». Попытка весьма жалкая. Не потому, что часть предпоследнего предложения, взятая в кавычки, сформулирована в нарушение лексических норм русского языка (переименовываться могут не слова, а обозначаемые ими сущности). И не по причине того, что упомянутое переименование, названное К. С. Бельским, стремящимся принизить социально-правовую значимость этого переименования, а заодно и усилий специалистов, впервые публично обосновавших его необходимость и предложивших конкретный вариант его законодательного оформления, «механическим», таковым быть не могло ни при каких условиях и, естественно, не было⁴⁰, — это очевидно любому, кто знаком с азами законотворческой деятельности.

Моя нелицеприятная оценка процитированных выше суждений К. С. Бельского обусловлена тем, что, взявшись сравнивать мои взгляды со своими собственными, указанный автор счел возможным прибегнуть к недопустимому в научной дискуссии приему ложного умолчания, именуемого в англоязычной среде *lie by omission* («ложь пропуском [подробностей]»). При умолчании лжец скрывает истинную информацию, но не сообщает ложной или сообщает только часть правдивой информации, для того чтобы скрыть наиболее значимую ее часть [23, с. 140], которую в нашем

³⁸ Соловей Ю. П. Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 9–10.

³⁹ URL: <https://op.raj.ru/index.php/serijnnye-izdaniya/20-izbrannoe/949-belskij-prop-adm-prava-1> (дата обращения: 30.06.2024).

⁴⁰ В русском языке слово «механический» означает «машинальный, сознательно не регулируемый». См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М. : Азбуковник, 1999. С 354.

случае составляют предложенные мной существенно ранее выхода публикаций К. С. Бельского на тему полиции и полицейского права развернутая, имеющая самостоятельную социальную и научно-практическую ценность аргументация необходимости переименования действующей государственной структуры — милиции в полицию, четко сформулированные и подробно обоснованные идея реабилитации и пути кодификации отечественного полицейского права (с предложением принятия Полицейского кодекса Российской Федерации и определением его структуры), ряд других, как представляется, важных положений, раскрывающих мою трактовку понятия полиции, предмета и метода полицейского права.

Что же касается «совпадения взглядов», вызвавшего у К. С. Бельского, по его признанию, радость, то о нем можно было бы вести речь только при наличии одного из двух условий: если, во-первых, эти взгляды были обнародованы примерно в одно и то же время или, во-вторых, автор, высказавший свои взгляды по какому-либо вопросу, не был осведомлен о том, что это уже сделано до него. Ни того, ни другого условия в нашем случае нет: монография К. С. Бельского «Феноменология административного права», как уже говорилось, издана в 1995 г., то есть значительно позже выхода моей книги, которую он, по его же словам, «с интересом» прочитал, правда, не пожелав уточнить, что сделал это до, а не после опубликования своей первой работы, относящейся к полицейскому праву (данный факт доказывается наличием в упомянутой работе нескольких прямых ссылок на названную книгу). Таким образом, лукавым выражением «совпадение взглядов» К. С. Бельский обозначил фактическое присвоение чужих (а именно моих) взглядов, пред-

ставляющее собой, по сути, банальный плагиат.

Самое же примечательное состоит в том, что заявление К. С. Бельского о выработке им собственного «более широкого» (по сравнению с моим) подхода является, повторюсь, поистине саморазоблачительным. Если обратиться к первой особенности этого подхода — объединению понятием «полиция» ведомств, использующих меры прямого принуждения, то здесь К. С. Бельский, порадовавшись «совпадению взглядов», почему-то забыл «сделать ссылку» на следующие места моей книги: «Главное... на наш взгляд, состоит в том, что полиция, в отличие от других правоохранительных органов (суд, прокуратура), действует путем непосредственного принуждения»⁴¹... «Исходя из понимания полицейской деятельности как поддержания установленного правопорядка мерами принуждения, можно, не опасаясь размывания ее границ, утверждать, что круг субъектов этой деятельности достаточно широк и вовсе не ограничивается одной лишь милицией. В той или иной мере полицейскую деятельность осуществляют также федеральные органы государственной безопасности, Вооруженные Силы РФ, внутренние и пограничные войска, таможенные органы, органы санитарно-эпидемиологического, пожарного, ветеринарного надзора, налоговая полиция, природоохранные органы, различные федеральные инспекции, службы, российские агентства и федеральные надзоры, реализующие “специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции”, судебные исполнители, службы безопасности предприятий, частные детективные и охранные предприятия (объединения), добровольные народные дружины, иные самостоятельные

⁴¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 119.

общественные формирования, внештатные сотрудники милиции и даже отдельные граждане»⁴².

Если обратиться ко второй особенности, которая, по мнению К. С. Бельского, отличает его научный подход от моего, – предложению именовать нормы права, регулирующие деятельность ведомств, использующих меры прямого принуждения, полицейским правом, то и в этом случае К. С. Бельский, по-видимому, лишь порадовался «совпадению взглядов» вместо того чтобы «сделать ссылку» на мой вывод в прочитанной им «с интересом» книге о том, что «настало время однозначно признать существование полицейского права как одного из элементов отечественной правовой системы. Оно представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере полицейской деятельности, то есть деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц, протекающую вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов»⁴³. Данный вывод, кстати, не включает в себе ошибку, допущенную К. С. Бельским по причине непонимания существа полицейской деятельности и состоящую в отождествлении всех норм, регулирующих деятельность «полицейских» (силовых) ведомств, с нормами полицейского права. На самом деле многие стороны деятельности названных ведомств опосредуются нормами иных правовых отраслей (например, уголовно-процессуального и гражданского права), а также других подотраслей администра-

тивного права (например, служебного права), соответственно, не всю их деятельность следует считать полицейской.

В дополнение к сказанному процитирую виднейшего ученого-административиста советского и раннего постсоветского периодов Бориса Михайловича Лазарева. В отзыве официального оппонента на мою докторскую диссертацию, защита которой состоялась 27 января 1994 г. (подчеркну еще раз – более чем за год до выхода в свет первой работы К. С. Бельского на тему полиции и полицейского права) он отметил следующее: «Выдвигаемая диссертантом... идея некой “полицейской деятельности” в широком смысле слова как деятельности не только милиции, но и Вооруженных Сил, органов государственной безопасности, внутренних и пограничных войск, таможенных органов, санитарно-эпидемиологической службы, природоохранных и ряда иных органов в какой-то мере противоречит исходным позициям автора о полиции как особой структуре и специфической деятельности. По-моему, точнее было бы сказать, что... в деятельности милиции и некоторых других государственных структур есть много общих черт, а термин “полицейская деятельность” в широком смысле слова снять с вооружения... Вполне допускаю возможность формирования полицейского права, но думаю, что оно должно регулировать только организацию и деятельность полиции (в точном смысле слова), а не всех субъектов так называемой “полицейской деятельности”. У диссертанта к тому же в данном вопросе есть некоторое противоречие: он в одних местах работы считает полицейское право подотраслью административного права, а в других – “подразделением правовой системы”. Думаю, что первая позиция точнее (“правовая система”, согласно

⁴² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 173.

⁴³ Там же. С. 420.

новой Конституции РФ, есть все право, действующее на территории России)»⁴⁴.

В защиту отстаиваемых научных позиций диссертанту потребовалось изыскать и озвучить дополнительные аргументы, которые нет необходимости приводить в настоящей статье, важно отметить другое, а именно: обе выделенные К. С. Бельским особенности своего «подхода» к проблеме полиции и полицейского права, оказывается, были подвергнуты публичной, в известной степени критической, авторитетной экспертной оценке задолго до того, как указанный автор «выработал» этот «подход».

Изложенное легко позволяет заключить, что заявленный К. С. Бельским как собственный «более широкий» (по сравнению с моим) подход к исследованию полиции и полицейского права является не подходом (авторским видением проблемы), а простым воспроизводством чужих (в данном случае моих) мыслей.

Констатируя приведенные и другие факты некорректного заимствования К. С. Бельским ряда важных положений моего исследования проблем полиции и полицейского права, вместе с тем отмечу, что такое заимствование ничуть (и это удивительно) не мешает указанному ученому публично гордиться результатами своих научных изысканий. «Хотелось бы верить в то, — пишет К. С. Бельский, — что мои работы по административно-

му праву способствовали возвращению в науку и жизнь понятий “полиция”, “полицейское право” как понятий, являющихся мировыми ценностями научного и практического характера» [22, с. 9]. Год спустя после опубликования этих строк К. С. Бельский окончательно отбрасывает ложную скромность и прямо называет свою, как ему представляется, «фундаментальную» монографию «Полицейское право» книгой, «которая *(не побоюсь этого сказать)*» (курсив мой. — Ю. С.) возвратила России и ее специальному аппарату проверенное столетиями название» [24, с. 395].

Приветствуя смелость, с которой К. С. Бельский берется оценивать результаты собственных научных изысканий, все же замечу, что возвращение термина «полиция» в практику отечественного государственно-правового строительства началось задолго до обнародования К. С. Бельским этих результатов: обсужденная (пусть и отклоненная на тот момент) российским парламентом поправка народного депутата РСФСР И. А. Безрукова к проекту Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» о переименовании милиции в полицию (за — 51 голос, против — 122, воздержались — 6)⁴⁵ была внесена за 13 (!), а налоговая полиция в России учреждена за 11 лет⁴⁶ до опубликования К. С. Бельским своей «фундаментальной» монографии. Что же касается

⁴⁴ Документ опубликован не был.

Стоит отметить, что другой официальный оппонент — известный отечественный ученый профессор Геннадий Анисимович Туманов предложенный мной подход поддержал в полной мере. В отзыве на диссертационное исследование и рецензии на изданную диссертантом по результатам его проведения монографию Г. А. Туманов подчеркнул, что «автор совершенно обоснованно исходит из понимания полицейской деятельности как выполняемой не только сегодняшними милиционными службами, но и другими структурами исполнительной власти (Вооруженные Силы, таможенные органы, различные охранные структуры и т. п.) и даже гражданами... Ю. П. Соловей предлагает определения полицейского права, его предмета и метода, а также решение вопроса о его месте в системе права вообще и административного права в частности. По его мнению, и с ним следует согласиться, полицейское право — одна из подотраслей права административного...». См.: [Рецензия] / Г. А. Туманов // Государство и право. 1994. № 6. С. 158–159. Рец. на кн.: Ю. П. Соловей. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. — Омск: ВМШ МВД РФ. 1993. — 504 с.

⁴⁵ Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 19 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей, 22 марта 1991 г. М., 1991. С. 78.

⁴⁶ О федеральных органах налоговой полиции : Закон Рос. Федерации от 24 июня 1993 г. № 5238-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

заключительного акта «возвращения России и ее специальному аппарату проверенного столетиями названия» – принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴⁷, то как член образованных МВД России в марте 2010 г. организационного комитета и рабочей группы по разработке официального проекта данного законодательного акта (с первоначальным наименованием «О милиции») и, соответственно, участник проводившихся в ходе подготовки проекта многочасовых и многодневных обсуждений нормопроектных предложений и решений, изучивший стенограммы парламентских слушаний, посвященных названному законопроекту, объемные аналитические материалы, имеющий, в отличие от К. С. Бельского, опыт не только личного наблюдения за некоторыми внутренними процессами, приведшими к законодательному переименованию милиции в полицию, но и (в известной степени) участия в этих процессах, могу со всей определенностью утверждать об отсутствии каких-либо доказательств причастности «фундаментальной» монографии К. С. Бельского к указанным процессам. Не найти их и в книге «Федеральный закон “О полиции”: история подготовки и принятия», написанной В. В. Черниковым – в то время начальником Правового департамента МВД России, назначенным распоряжением Министра внутренних дел России от 19 марта 2010 г. № 1/2164 заместителем председателя организационного комитета по подготовке законопроекта о полиции, и С. Р. Футо – заместителем начальника организационно-правового управления указанного департамента, членом созданной распоряжением статс-секретаря – заместителем Министра

внутренних дел Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 1/2614 рабочей группы по разработке названного законопроекта, отвечавшим за организационное обеспечение ее деятельности [25, с. 4–9, 28–31, 37–64 и др.]. Эта книга, опирающаяся на весьма солидную документальную базу – хранящиеся в Договорно-правовом департаменте МВД России 32 тома (по 500 листов каждый) сформированных по окончании работы над законопроектом материалов, а также электронный архив образов и сканов, включая рукописные правки и замечания по проектам [25, с. 9]⁴⁸, позволяет понять, что переименование милиции в полицию явилось результатом кропотливой и напряженной работы, о которой, судя по крайне наивной оценке К. С. Бельским значимости своей «фундаментальной» монографии, он не имеет никакого представления.

Кстати говоря (и это может послужить для К. С. Бельского некоторым утешением), участвуя в законопроектных работах, я убедился, что при их проведении опубликованные результаты юридических научных исследований, в особенности не прикладных, а теоретических, зачастую остаются вне поля зрения проектантов нормативных правовых актов или не принимаются ими во внимание по причине недооценки значимости данных результатов; сами по себе (без их, что называется, продвижения заинтересованными участниками законопроектных работ) указанные результаты часто остаются невостребованными.

Полагаю, усилия К. С. Бельского по «развитию» идеи реабилитации российского полицейского права, предпринятые им в своей «фундаментальной» монографии, заслуживают принципиально

⁴⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁸ Часть указанных материалов авторы книги воспроизвели на прилагаемом к ней электронном оптическом диске. См.: *Архивные материалы и документы* [Электронный ресурс] : [приложение ; 1 электрон. опт. диск (CD-ROM)] // Футо С. Р., Черников В. В. *Федеральный закон «О полиции»: история подготовки и принятия* : моногр. М. : Проспект, 2021. 1817 с. (Прил.).

иной, отличной от его собственной, оценки, и заключается она, к большому сожалению, в том, что стараниями названного автора (пусть и из лучших побуждений) в глазах вдумчивого читателя идея реабилитации отечественного полицейского права оказалась во многом опороченной. Чего стоит одна лишь безумная (иначе не скажешь) идея К. С. Бельского объединить в будущем Полицейском кодексе Российской Федерации (сама мысль о разработке и принятии подобного законодательного акта некорректно заимствована К. С. Бельским из моей монографии) следующие столь разношерстные правовые нормы: «определяющие правоспособность, дееспособность и деликтоспособность в административном праве»⁴⁹; «обязывающие собственников домовладений, как государственных, так и частных, содержать дворников, отводить площадки, где бы размещались контейнеры для отходов и мусора»⁵⁰; «регулирующие регистрацию граждан по месту жительства, а также... предусматривающие порядок проведения шествий, демонстраций и митингов»⁵¹; содержащие положения «о гражданстве, его приобретении и утрате»⁵²; отражающие «право и обязанность получения гражданином паспорта, право на запись в паспорте национальности»⁵³! Нельзя не упомянуть (в качестве вишенки на торте) и о предложении К. С. Бельского сделать «фрагментом Полицейского кодекса РФ» правила дорожного движения, которые «могут изучаться в детском саду и в первых классах средней школы»⁵⁴.

Можно ли всерьез относиться к подобного рода изысканиям, свидетельствующим попросту о непонимании их автором поднимаемых вопросов? Отрицательный

ответ, надеюсь, очевиден, и в этой оценке я вовсе не одинок. По меткому замечанию Ю. Н. Старилова, «нарисованная К. С. Бельским картина полицейской деятельности — это даже не “два шага назад”, а вообще уход от реальности административно-правового развития в нашей стране» [26, с. 15].

Конечно же, воззрения К. С. Бельского на полицейское право, включая предложенный им вариант его кодификации, ярко свидетельствующий, мягко говоря, об отсутствии у него адекватной существующим государственно-правовым реалиям концепции полицейско-правового регулирования, я подверг обстоятельной публичной критике, обнажающей, как представляется, несостоятельность упомянутых воззрений⁵⁵. Хотелось бы надеяться, что эта критика и моя оценка «вклада» К. С. Бельского в развитие научных представлений о российском полицейском праве, содержащаяся в настоящей статье, в какой-то мере компенсируют тот вред, который нанесен публикациями названного автора идее реабилитации указанной подотрасли отечественного административного права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Как показывает анализ юридической литературы, современные авторы, смело берущиеся писать на темы административного усмотрения и полицейского права и при этом не осознающие в полной мере сложность данных тем, нередко выдают в качестве научных результатов в лучшем случае разного рода трюизмы, а в худшем — недостоверные, не соответствующие действительности, ошибочные

⁴⁹ Бельский К. С. Полицейское право ... С. 139.

⁵⁰ Там же. С. 140.

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

⁵³ Там же.

⁵⁴ Там же. С. 146.

⁵⁵ Соловей Ю. П. Некоторые размышления о полицейском праве ... С. 2–15.

суждения и оценки, знакомясь с которыми, хочется обратиться к их авторам с известным призывом (как считается, впервые прозвучавшим в фильме «В бой идут одни старики»): «Учите матчасть!». Надо признать, что административное усмотрение и полицейское право относятся к числу тех (подчеркну – эксклюзивных) проблем современной российской административно-правовой науки, которые, будучи по силам далеко не каждому интересующемуся ими, требуют от исследователя глубокого погружения в соответствующую правовую материю и тщательного изучения истории развития научных представлений об указанных правовых феноменах.

2. Дальнейшие научные исследования проблемы административного усмотрения, на мой взгляд, могут быть плодотворными при условии сосредоточения усилий специалистов в направлении формулирования принципов осуществления публичной администрации дискреционных полномочий, подготовки проектов законодательных норм, отражающих названные принципы, разработки мер по законодательному закреплению пределов (глубины, плотности) судебной проверки законности реализации административного усмотрения. В этом плане большую пользу могли бы принести соответствующие научные форумы, одним из которых станет всероссийская научно-практическая конференция «Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика», которая состоится в Сибирском юридическом университете (г. Омск) 30 мая 2025 г. и материалы которой будут опубликованы в настоящем журнале.

3. Наблюдаемая ныне стагнация в исследованиях проблемы полицейского права может быть преодолена посредством разработки соответствующими органами государственной власти проекта нового федерального кодифицированного законодательного акта – Полицейского кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации о безопасности (второе название сегодня представляется более предпочтительным). Речь может идти и о существенно более узком по своему содержанию законодательном акте, например, федеральном законе, который с должной степенью полноты, конкретности и на единых принципах регулировал бы основания и порядок применения мер непосредственного принуждения, то есть физической силы, специальных средств принуждения, оружия, боевой и специальной (полицейской) техники всеми полицейскими (силовыми) структурами, уполномоченными на это законом⁵⁶.

Постановка подобной задачи в практической плоскости (включение названных законопроектов в планы нормотворческой деятельности заинтересованных органов государственной власти) явится тем фактором, который, вне всякого сомнения, будет способствовать активизации полицейско-правовых исследований.

Список литературы

1. Теоретические основы формирования отрасли полицейского права : моногр. / О. И. Бекетов, А. А. Вакутин, О. А. Дизер [и др.]. Омск : Омск. акад. МВД России, 2019. 168 с.
2. Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / ред. А. Е. Лунев. Минск : Наука и техника, 1984. 141 с.
3. Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. 142 с.
4. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. 136 с.
5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с.

⁵⁶ Определенным шагом в данном направлении можно, на мой взгляд, считать разработанный омскими учеными-юристами О. И. Бекетовым и В. Н. Опариним проект федерального закона «О применении мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации [27, с. 154–163].

6. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 132 с.
7. Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12.
8. Манохин В. М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 3–8.
9. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–30.
10. Евтихий А. Ф. Усмотрение (das freie Ermessen) администрации // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 77–101.
11. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2: Кн. 2. Очерк действующего законодательства. Кн. 3. Очерк теории административной юстиции. 507 с.
12. Zorn P. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit // Verwaltungsgeschichte. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1894. Bd. 2. S. 74–147.
13. Lemayer K. F. Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit // Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. 1895. Bd. 22. S. 353–488.
14. Pache E. Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – Versuch einer Modernisierung. Tübingen : Mohr Siebeck, 2001. 562 S.
15. Стариков 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>
16. Нилова Ю. М. К вопросу об оценке судом дискреционного административного акта на предмет целесообразности и эффективности // Арбитражные споры : [электрон. журн.]. 2024. № 4 (108). С. 8. URL: <https://arbspor.ru/articles/2449/> (дата обращения: 20.01.2025).
17. 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.
18. Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. 144 с.
19. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
20. Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11.
21. Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45–53.
22. Бельский К. С. Пропедевтика административного права. Избранные произведения : в 2 т. М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2020. Т. 1. 408 с.
23. Разинов Ю. А. Ложь умолчания и способность речевого контроля // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 8/1 (109). С. 140–144.
24. Бельский К. С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза : Социосфера, 2021. 457 с.
25. Футо С. Р., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: история подготовки и принятия : моногр. М. : Проспект, 2021. 200 с.
26. Стариков Ю. Н. О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1 (1). С. 12–19.
27. Бекетов О. И., Опарин В. Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации. Омск : Омск. акад. МВД России, 2001. 164 с.

References

1. Beketov O. I., Vakutin A. A., Dizer O. A. *Theoretical Foundations of the Formation of the Police Law Branch*. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2019. 168 p. (In Russ.)
2. Dubovitskii V. N. *Legality and Discretion in Soviet Public Administration*. Minsk: Nauka i tekhnika Publ.; 1984. 141 p. (In Russ.)
3. Korenev A. P. *Administrative Law Norms and Their Application*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1978. 142 p. (In Russ.)
4. Lunev A. E., Studenikin S. S., Yampolskaya Ts. A. *Socialist Legality in Soviet State Administration*. Moscow: Ministry of Justice of the USSR Legal Publishing House, 1948. 136 p. (In Russ.)
5. Lazarev B. M. *Competence of Management Bodies*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 280 p. (In Russ.)
6. Chechot D. M. *Administrative Justice (Theoretical Issues)*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1973. 132 p. (In Russ.)
7. Manokhin V. M. Additions to the Structure of Administrative Law. *Administrative Law and Procedure*. 2013;11:3-8. (In Russ.)

8. Manokhin V. M. At School – in the Fight! *Legal Notes*. 2013;3:7-12. (In Russ.)
9. Manokhin V. M. The Rule-of-Law State and the Problem of Discretionary Governance. *Soviet State and Law*. 1990;1:23-30. (In Russ.)
10. Evtikhiev A. F. Discretion (das freie Ermessen) of the Administration. *Journal of the Ministry of Justice*. 1910;5:77-101. (In Russ.)
11. Korf S. A. *Administrative Justice in Russia. Vol. 2. Book 2: An Overview of Current Legislation. Book 3. An Outline of the Theory of Administrative Justice*. St. Petersburg: Printing House of Trenke and Fyusno; 1910. 507 p. (In Russ.)
12. Zorn P. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. 1894;2:74-147. (In German.)
13. Lemayer K. F. Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*. 1895;22:353-488. (In German.)
14. Pache E. *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – Versuch einer Modernisierung*. Tübingen: Mohr Siebeck Publ.; 2001. 562 S. (In German.)
15. 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.)
16. Nilova Yu. M. On the Question of the Court’s Assessment of a Discretionary Administrative Act for the Subject of Appropriateness and Efficiency. *Arbitrazhnye spory*. 2024;4:8. Available at: <https://arbspor.ru/articles/2449/> (accessed: 20.01.2025). (In Russ.)
17. 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.)
18. Bel’skii K. S. *Phenomenology of Administrative Law*. Smolensk: Smolensk State University Publ.; 1995. 144 p. (In Russ.)
19. Bel’skii K. S. On the Subject of Administrative Law. *State and Law*. 1997;11:14-21. (In Russ.)
20. Bel’skii K. S. On the System of Administrative Law. *State and Law*. 1998;3:5-11. (In Russ.)
21. Bel’skii K. S., Eliseev B. P., Kuchеров I. I. Police Law as a Subdiscipline of Administrative Law. *State and Law*. 2001;12:45-53. (In Russ.)
22. Bel’skii K. S. *Propaedeutics of Administrative Law. The Best Works. Vol. 1*. Moscow: Russian State University of Justice Publ.; 2020. 408 p. (In Russ.)
23. Razinov Yu. A. Lie by Omission and Ability to Control Speech. *Vestnik Samara State University*. 2013;8/1:140-144. (In Russ.)
24. Bel’skii K. S. *Administrative and Financial Law in Portrait Sketches*. Penza: Sotsiosfera Publ.; 2021. 457 p. (In Russ.)
25. Futo S. R., Chernikov V. V. *The Federal Law “On Police”: History of Drafting and Adoption*. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. 200 p. (In Russ.)
26. Starilov Yu. N. On Police Law, or The Old Is Not Always a Well-Forgotten New. *Politseiskoe pravo*. 2005;1:12-19. (In Russ.)
27. Beketov O. I., Oparin V. N. *The Use of Police Force Under the Legislation of the Russian Federation*. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2001. 164 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юрий Петрович Соловей, ректор Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: rector@siblu.ru

ABOUT THE AUTHOR

Yury P. Solovey, Rector of the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: rector@siblu.ru

Поступила | Received
17.02.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
26.03.2025

Принята к публикации | Accepted
26.03.2025