УДК 342.9
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-2-257-270
EDN: EPEHPU

CC BY

Оригинальная научная статья

Административное и судебное усмотрение при принятии процессуальных решений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

С. В. Щепалов
Верховный Суд Республики Карелия, Петрозаводск, Российская Федерация;
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация
✉ *schepalov@mail.ru*

Аннотация. Статья продолжает дискуссию профессоров Ю. П. Соловья, П. П. Серкова и С. А. Старостина о проблематике административного усмотрения. На основании подхода Ю. П. Соловья, автором проводится сравнение административного и судебного усмотрения в отечественной административной юрисдикции через сопоставление их функций, целей, предметов и характера. В результате предлагаются определения обоих правовых феноменов как научных понятий. Закон, как правило, не предоставляет правоприменителю тщательно разработанного перечня вариантов разрешения дела, поэтому юрисдикционный орган не всегда располагает возможностью осуществлять усмотрение в форме элементарного выбора наиболее правильного решения из возможных. Такой выбор нередко является сложным и требует не только аналитического, но и синтетического, творческого подхода. В связи с этим автор, не оспаривая по существу правильность трактовки усмотрения как выбора, все же предлагает использовать более емкую конструкцию «принятие решения». Административное усмотрение связано со стоящей перед должностным лицом целью реализации политики государства как публичной власти и ориентировано на реализацию права в узконормативном его смысле. Оно осуществляется посредством восполнения недостатков законодательного текста через видение и воплощение «духа» закона. Судебное же усмотрение направлено на реализацию общепризнанных норм и ценностей, отражающих приоритеты государства как страны в целом. Тем самым оно предусматривает реализацию права в интегративном его смысле – совокупности наиболее важных общепризнанных норм и ценностей, отражающих социальный компромисс. В связи с этим административное усмотрение в административной юрисдикции определяется как принятие должностным лицом решения по делу об административном правонарушении на основании собственного видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и направления внутренней политики публичной власти. Судебное усмотрение предлагается трактовать как принятие судьей процессуального решения исходя из собственного видения общего спектра общепризнанных социальных норм общества, в контексте которых подлежит применению законодательство.

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

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Щепалов С. В. Административное и судебное усмотрение при принятии процессуальных решений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 2. С. 257–270. DOI: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-2-257-270. EDN: https://elibrary.ru/epehpu

© Щепалов С. В., 2025

Original scientific article

Administrative and Judicial Discretion in Procedural Decision Making under the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation

S. V. Schepalov
Supreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Russian Federation;
Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation
✉ *schepalov@mail.ru*

Abstract. This article continues the scholarly discussion initiated by Professors Yu. P. Solovey, P. P. Serkov, and S. A. Starostin on the issue of administra-tive discretion. Drawing on the theoretical framework proposed by Yu. P. Solovey, the Author compares administrative and judicial discretion in the context of Russian administrative jurisdiction, analyzing their respec-tive functions, goals, subjects, and legal nature. As a result, the article proposes scientifically grounded definitions of both legal phenomena. The law does not, as a rule, provide enforcement authorities with a fully developed set of options for resolving a case. Consequently, a jurisdic-tional authority often cannot exercise discretion simply by choosing the "correct" option from a predefined list. Instead, the decision-making process is frequently complex, requiring not only analytical but also syn-thetic and creative approaches. In this context, the Author suggests using the broader term "decision-making" rather than simply "choice," even while acknowledging the validity of defining discretion as a form of se-lection. Administrative discretion is understood as an instrument for achieving the goals of state policy and the execution of public authority. It focuses on implementing law in its narrow normative sense and in-volves compensating for legislative gaps by interpreting and applying the "spirit" of the law. By contrast, judicial discretion is oriented toward re-alizing universally recognized norms and societal values that express the broader priorities of the state. It represents law in its integrative sense – as a synthesis of fundamental social values and norms that reflect a soci-etal consensus. Accordingly, the Author defines administrative discretion in administrative jurisdiction as the act of decision-making by an official in a case concerning an administrative offense, guided by their under-standing of legal norms and values that correspond to the strategic priori-ties of public governance. Judicial discretion is defined as the act of a judge making a procedural decision based on their own understanding of widely accepted social norms within which the law is to be applied.

Keywords: administrative liability; public administration; judicial discretion; administrative discretion; administrative offense; administrative jurisdiction; legality

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

For citation: Schepalov S. V. Administrative and Judicial Discretion in Procedural Decision-Making under the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Siberian Law Review.* 2025;22(2):257-270. DOI: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-2-257-270. EDN: https://elibrary.ru/epehpu (In Russ.)

Введение

В последние годы внимание ученых-административистов все больше привлекают вопросы усмотрения и дискреционной деятельности в административной юрисдикции. В 2022–2023 гг. в данной дискуссии совершен новый виток, начало которому положено весьма ценными научными статьями Ю. П. Соловья, П. П. Серкова

© Schepalov S. V., 2025

и С. А. Старостина[1]. Переосмысление административной и судебной дискреции, активно обсуждаемое ведущими административистами [1; 2], отражает современную эпоху, которая справедливо названа Л. Л. Поповым «ренессансом государственного управления в России» [3].

Как справедливо отмечает С. А. Старостин, отечественная доктрина дискреции ни в коем случае не может считаться находящейся в зачаточном состоянии. Более того, «некоторые авторы (например, Ю. П. Соловей) вполне могут претендовать на то, чтобы конкретные доктрины связывались с их именами»[2]. Молодые перспективные ученые, в частности Д. И. Зайцев, успешно подхватывают факел, зажженный авторитетными учеными, продолжая развитие научных взглядов об административном усмотрении с учетом современных реалий [4].

Тем не менее проблематика затронутых тем не исчерпана на сегодняшний день. В науке нет единства в определении термина «усмотрение». Иногда усмотрение отождествляется с правом выбора из ряда возможных решений [5, с. 48–58; 6, с. 90], хотя здесь, возможно, оно смешивается с дискреционным полномочием. Встречаются позиции, отождествляющие усмотрение с деятельностью правоприменителя по его реализации [7] и тем самым стирающие грань между усмотрением и дискрецией. Удачным представляется подход Ю. П. Соловья, определяющего усмотрение как сам *выбор* какого-либо варианта разрешения дела, а административное усмотрение как «*выбор* публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта»[3].

Вызывает серьезные трудности и научное разграничение административного и судебного усмотрения. Решение этого вопроса осложняется и тем, что иногда судебная административная юрисдикция считается деятельностью управленческой наряду с деятельностью правоохранительных госструктур [8].

По данным причинам мы также хотели бы внести свою лепту в обсуждение поднятых тем через попытку дать административному и судебному усмотрению в административной юрисдикции определения как научным понятиям. Здесь важно, чтобы определения оказались содержательны и раскрыли сущность явлений, а не ограничились указанием места, где кроется загадка.

Чтобы попытка имела успех, нужно определить *сущность* определяемых феноменов – их отличительные и стержневые качества, которые следует указать и прокомментировать. В связи с этим при анализе усмотрения как разновидности выбора следует ответить на три вопроса: 1) какова *цель* такого выбора, стоящая перед юрисдикционным органом; 2) каков *предмет* выбора, то есть какое «сырье» будет перебирать юрисдикт в поисках лучшего варианта; 3) каков *характер* выбора. Выбор может быть простым – из нескольких уже разработанных законотворческим трудом готовых вариантов. Он может оказаться и сложным, когда органу предстоит самостоятельно, используя творческое начало, разработать новые варианты и выбирать потом уже из плодов

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

[2] *Старостин С. А.* Указ соч. С. 151–152.

[3] *Соловей Ю. П., Серков П. П.* Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) … С. 10.

не законотворчества, а собственного труда. При этом инспектора и судью могут еще и грызть сомнения – законны ли разработанные ими варианты? Утрируя, можно привести сравнение простого выбора обеда из 50 готовых блюд ресторанного меню и сложного выбора хозяйки, что приготовить семье из продуктов, оставшихся в холодильнике? В первом случае мы имеем дело скорее с логическим анализом, во втором – уже с синтезом, творческим началом.

Для полноценного ответа на возникшие вопросы придется несколько отойти от парадигм отраслевых юридических наук и подключить ресурсы как теории государства и права, так и судебной практики. Возможно, именно разрозненность науки и практической юриспруденции, автономность отраслевых юридических наук, их независимость от историко-теоретических препятствуют познанию сущности обозначенных в заглавии статьи явлений.

Цель усмотрения

Целью явления в философии считается предвосхищение в сознании результата деятельности[4], предмет стремления[5], идеальный образ[6]. Цель выступает как способ интеграции действий в последовательность, систему[7]. В то же время цель – категория производная и предопределена *функцией* явления. С позиций структурно-функционального анализа первоначально возникает функция, а затем – институт, который создается для ее выполнения [9][8]. В связи с этим отмечается, что функция рождает структуру. В частности, потребность общества в чем-либо порождает социальный институт [10]. Функция понимается как способ поведения, присущий объекту и способствующий сохранению его существования[9]. В социальных науках она указывает на роль, которую выполняют общественные структуры и процессы в поддержании устойчивости систем, частями которых они являются[10]. Таким образом, функция правового явления отвечает на вопрос «потребность в чем именно породила его к жизни?» и предопределяет цель, к которой оно будет стремиться. Характер и масштабы поставленной цели предполагают формулирование последовательных задач для ее достижения. Понятие «цель» касается той же проблемы, но изнутри. Цель – категория более методичная. Она отражает состояние, которое можно охарактеризовать как «решенность» поставленных задач. Поэтому цели изучаемых явлений следует определять через выяснение функций несудебной и судебной административной юрисдикции.

Процессуальная деятельность, в ходе которой возникают вопросы, требующие дискреционного решения, осуществляется госструктурами и связана с применением

---

[4] *Левин В. И.* Философия, логика и методология науки: толковый словарь понятий. Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. акад., 2010. С. 63.

[5] *Тематический* глоссарий по философии : для студентов всех специальностей ун-та / сост.: А. В. Климович, Л. В. Перевалова, В. А. Степанович. Брест : Изд-во БрГУ им. А. С. Пушкина. 2010. С. 56.

[6] *Некрасова Н. А., Некрасов С. И., Садикова О. Г.* Тематический философский словарь : учеб. пособие. М. : МИИТ, 2009. С. 141.

[7] *Новиков А. М., Новиков Д. А.* Методология: словарь системы основных понятий. М. : Либроком, 2013. С. 187–188.

[8] См., напр.: *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права : учеб. СПб. : Проспект : Статус ЛТД+, 1996. С. 12 ; *Щепалов С. В.* Теория государства и права : конспект лекций. Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 9–17.

[9] *Философская* энциклопедия : в 5 т. / под ред. Ф. В. Константинова. М. : Совет. энцикл., 1970. Т. 5: Сигнальные системы – Яшты. С. 418.

[10] *Энциклопедия* эпистемологии и философии науки / [редкол.: И. Т. Касавин (гл. ред. и сост.) и др.]. М. : Канон+ : РООИ «Реабилитация», 2009. С. 1106.

объективного права. Поэтому, во-первых, нельзя обойти вниманием известные в теории государства трактовки термина «государство», под которым понимается: 1) способ политико-территориальной организации общества, отличный от родоплеменного; 2) публичная власть; 3) страна в целом[11]. Во-вторых, нужно учесть, что объективное право понимается в отраслевых юридических науках в узконормативном смысле – как законодательство [11]. Такой подход называется позитивистским или легистским. Вместе с тем в теории права, в отличие от отраслевых наук, более распространены иные подходы к праву объективному, различающие право и закон. И без их использования, по нашему мнению, нельзя будет разграничить административное и судебное усмотрение.

Исторически административная ответственность сформировалась в отечественном праве в 1920-е гг. как осуществляемое в рамках государственного управления порицание государством как публичной властью лица за неповиновение ее внутренней политике. Далее административная ответственность эволюционирует в том же русле, несмотря на дополнение административной юрисдикции процедурами пересмотра. В связи с этим высказывание С. А. Старостина о том, что понятие «административный» означает «управленческий», а администрирование – это управление [12, с. 104], бесспорно, правильное.

Соответственно, инспектор, привлекая к административной ответственности, во-первых, проводит в жизнь *волю государства именно как публичной власти*, во-вторых, поскольку эта воля выражена в законе, инспектор применяет право объективное как законодательство. Поэтому несудебная юрисдикция осуществляется на основании и во исполнение *права в его узконормативном понимании*.

Судебная же административная юрисдикция появилась в 1950-х гг. в эпоху хрущевской оттепели. После XX Съезда КПСС был обозначен курс на отход от сталинского наследия, борьбу с административным произволом. Был изменен и подход к производству по делам об административных правонарушениях (далее – ПДОАП). Судебный порядок ПДОАП позиционировался как народная оценка осуществляемого госструктурами административного преследования и осуществлялся народным судом. Затем судебное производство эволюционировало в корректировку судом от имени *государства уже как страны* осуществляемого публичной властью административного преследования[12].

Разумеется, судебный порядок привлечения к административной ответственности относится к применению права, а в частности, к процессуальной или правоохранительной его форме[13]. Применение права, в свою очередь, является одной из теоретических форм реализации права объективного[14]. Принцип законности

---

[11] См., напр.: *Теория* государства и права : учеб. / под ред. проф. М. Н. Марченко. 3-е изд. М. : Зерцало-М, 2002. С. 54 ; *Комаров С. А.* Общая теория государства и права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по юрид. направлениям и специальности. 6-е изд., доп. СПб. : Юрид. ин-т, 2001. С. 27 ; *Общая* теория права и государства : учеб. для юрид. вузов / В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман и др. ; под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 1996. С. 43 ; *Горбанок Н. А., Кучинский В. А.* Общая теория права. Основные понятия и логические схемы. Минск, 1996. С. 13.

[12] См., подробнее: *Щепалов С. В.* Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административной 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

[13] См., напр.: *Теория* государства и права : учеб. / под ред. проф. М. Н. Марченко ... С. 608–611 ; *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права : учеб. М. : Спарк, 1998. Тема 16 ; *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция». М. : Юристъ, 2001. Глава 14.

[14] *Алексеев С. С.* Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М. : БЕК, 1995. С. 251.

является общеправовым принципом. Он закреплен во всех процессуальных кодексах и следует из содержания ст. 1.6, ч. 3 ст. 1.7, п. 8 ч. 2 ст. 30.6, ч. 2 ст. 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Наряду с этим теория права, по сравнению с процессуальными науками, отходит от позитивистских взглядов и различает право и закон. Право объективное в основном ассоциируется теоретиками с социальными нормами, относящимися к нормам культуры. Они существуют в сознании общества и в значительной мере сложились исторически. И отдавая дань уважения как труду законотворческих органов, так и самому принципу законности, нужно признать, что закон не тождественен праву. Он является *формой его выражения*.

Однако соотношение права и закона определяется теоретиками неоднозначно. По этим причинам была предпринята попытка выработать единое понятие права – нечто среднее, общее между изложенными концепциями. Такая концепция получила название «интегративный подход к праву» и активно развивается [13–16][15].

В интегративно-правовой трактовке право объективное представляется как средство *социального компромисса*. Право образовано совокупностью воль публичной администрации, иных социальных сил, общества в целом, а также множества его членов. Право творят все те, чьи веления признаются общеобязательными. Оно содержится во всем, что официально защищается в качестве обязательных правил[16].

По определению В. В. Ершова, право в интегративном понимании представляет собой систему, включающую как нормативные правовые акты, содержащие нормы права, так и иные формы права – прежде всего, фундаментальные принципы права, нормативные правовые договоры, а также обычаи [17]. Источниками права могут быть международные договоры, декларации, общий смысл и принципы конституции, правоприменительная практика, обычаи, обыкновения, моральные нормы и т. п. [18, с. 26] В. В. Ершов предложил дополнить Конституцию Российской Федерации статьей, закрепляющей такую высшую цель нашего государства, как защита прав и интересов граждан, основанных на общепризнанных человеческих ценностях [18, с. 27].

Таким образом, в соответствии с интегративным подходом, право объективное выражает согласованную волю членов общества в отношении основных общественных ценностей и организации жизнедеятельности общества как социального целого. Оно представляет собой *сложившиеся в обществе и являющиеся результатом социального компромисса наиболее важные для сохранения и развития общества социальные нормы, соблюдение которых по данным причинам, как правило, также подкреплено государственным или общественным принуждением.*

Следовательно, закон, требования которого предстоит исполнить инспектору, является феноменом производным – формой выражения права объективного. Он должен быть его «зеркалом», имеющим как можно меньшую степень «кривизны», но какую – будет зависеть от развитости публично-правовых институтов и типа политического режима.

Таким образом, функцией несудебной административной юрисдикции является

[15] См., напр.: *Евдеева Н. В.* Интегративные теории правопонимания в современной России : автореф. дис. … канд. юрид. наук Н. Новгород, 2005. С. 3–9 ; *Общая* теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 62–63 ; *Мелехин А. В.* Теория государства и права : учеб. с учеб.-метод. материалами. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2009. С. 170.

[16] *Общая* теория права и государства …

борьба с неповиновением политике публичной власти через оценку действий привлекаемого на соответствие их праву в узконормативном смысле – как «инструмента политики».

Судебная административная юрисдикция также является формой применения права, но в интегративном его понимании. Она осуществляется от имени государства как *страны* и оценивает административное преследование на соответствие его праву в полном, интегративном его смысле.

Далее нужно определить, в чем заключается *функция* наделения должностных лиц публичной администрации и судей усмотрением при рассмотрении административно-деликтных дел.

Само по себе буквальное выполнение предписаний законодательства не обеспечит выполнение стоящей перед ПДОАП функции. Во-первых, воля законодателя конечна и пробелы в законе неизбежны. Во-вторых, законодательный текст состоит из фраз, предполагающих обращение к живущему в общественном сознании смыслу используемых в законе слов и выражений. Правоприменителю предстоит самостоятельно решить, какой срок считать разумным, каким образом учитывать те или иные обстоятельства и т. д. Даже буквальное толкование позитивного права без усмотрения невозможно. В-третьих, законодательные формулировки могут быть подобраны неудачно, и тем более необходимо прибегать к усмотрению для того, чтобы выработать какой-либо адекватный способ их толкования, отличный от буквального.

В связи с этим для выполнения функции самой процессуальной деятельности юрисдикционный орган наделяется определенной свободой и самостоятельностью при принятии решений. Законодательные формулировки должны превращаться в своего рода интеллектуальный раствор, наполняясь и даже преобразуясь с помощью тех или иных приоритетов, ценностей и устоев, которыми располагает правоприменитель. Оперируя этими ориентирами, правоприменитель реализует свое усмотрение.

Но функция усмотрения зависит от того, является оно административным или судебным.

Усмотрение административное призвано к толкованию закона и восполнению его недостатков в контексте внутренней политики верховной власти. Инспектор как представитель исполнительной власти нацелен на исполнение воли публичной власти. Между тем, по причине неясности закона, рассогласованности действий министерств и прочего, политический курс может теряться в работе бюрократизированного госаппарата. Функция административного усмотрения состоит в том, чтобы не сойти с обозначенного руководством страны фарватера. Для этого требуется реализовать тот дух позитивного права, который не нашел однозначного отражения в законодательном тексте. Словом, эта функция заключается в *реализации политической воли публичной власти в той части, в которой она не охвачена или искажена законодательным регулированием.*

Функция же судебного усмотрения заключается в восполнении тех же недостатков законодательного регулирования, но *через реализацию права в интегративном его понимании в той части, где его нормы оказались не закреплены или искажены законодательным регулированием.*

Итак, инспектор, рассматривая административный материал, при реализации своего усмотрения смотрит на дело глазами законодателя, а судья – глазами общества.

Таким образом, цель, к которой стремится административное усмотрение, можно охарактеризовать как обеспечение *законности в той части, в какой для этого недостаточно элементарного применения закона.* Это предполагает реализацию направленности законодательного

регулирования, восполнения пробелов по образцу другого имеющегося волеизъявления. Законность предполагает следование не только букве, но и духу закона[17], уяснение воли законодателя [19]. Имеется в виду воля действительная [20], вложенная законодателем в норму, а не извлеченная из нее.

Законность как правовой феномен получил развитие в эпоху Петра I, создавшего, в частности, органы прокуратуры. Он рассматривал законность как единственное юридическое средство, позволяющее сконцентрировать всю полноту верховной власти в руках монарха [21].

Цель судебного усмотрения иная. Суд рассматривает как букву, так и дух закона, но в проекции, как форму выражения массива общепризнанных социальных норм. Приоритеты публичной власти также продолжают играть здесь ведущую роль, воспринимаются как важные ценности, но не единственные и не самодостаточные. И в судебном производстве *целью усмотрения является обеспечение соответствия результата рассмотрения дела тем общепризнанным социальным нормам, которые не закреплены в законодательстве правильным и исчерпывающим образом*.

В результате судебное усмотрение должно обеспечивать согласование применения закона как явления производного с правом объективным как явлением первообразным. Подобную цель можно кратко охарактеризовать как достижение справедливости. Эта категория признана также и законодателем и закреплена в различных нормативных актах. Тем самым законодатель прямо отсылает к содержанию неписаных правовых норм, воздерживаясь от излишнего регулирования. В наибольшей мере термин «справедливость» характерен для гражданского законодательства[18]. В процессуальных кодексах данная категория используется нередко, например, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (ч. 3 ст. 206, ч. 1 ст. 391.1), Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (п. 3 ст. 6, ст. 9), Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 226.9, ст. 297, ч. 1 ст. 332, ст. 389.9, ч. 4 ст. 389.28 и др.), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (п. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 98, ч. 4 ст. 174, ч. 10 ст. 248.2, ч. 1 ст. 308.10). При этом справедливость указывается и в числе задач или принципов судопроизводства.

Наиболее емко цель судебного усмотрения можно охарактеризовать укорененным в российской культуре словом «правда», которое соединяет юридические и нравственные характеристики и ассоциируется с высшей справедливостью [22]. Небезосновательно отмечается и то, что стремление к достижению правды в смысле истины, доброты и т. п. присутствовало в процессе отправления правосудия еще с античной эпохи[19]. Достижение правды считается также целью миссии присяжного заседателя при рассмотрении уголовного дела [23]. И в целом слово «правосудие» означает «правый суд», решение по совести и правде[20].

Предмет усмотрения

Далее поставим вопрос о том, *каковы предметы административного*

[17] *Цечоев В. К., Швандерова А. Р.* Теория государства и права : учеб. М. : Прометей, 2017. С. 224–233.

[18] Например, в п. 2 ст. 6 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) – как требование к применению аналогии права, в п. 3 ст. 65.2 ГК РФ – к размеру компенсации утратившему помимо своей воли право участия в корпорации, в п. 1 ст. 308 ГК РФ – к размеру астрента, в п. 5 ст. 393 ГК РФ – при определении размера подлежащих возмещению убытков, в п. 3 ст. 451 ГК РФ – при распределении между сторонами расходов, понесенных ими в связи с исполнением договора.

[19] *Назаров И. Д.* Категория правосудия в истории общественной мысли : автореф. … канд. филос. наук. Иваново, 2016. 29 с.

[20] *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т.. М. : Рус. яз., 1998. Т. 3: П. С. 380.

и судебного усмотрения, то есть каким именно материалом они оперируют. И то, и другое усмотрение представляет собой интеллектуальную деятельность. Она связана с формулированием умозаключений исходя из информационного материала. Он, в свою очередь, основан на отражении в сознании судьи общепризнанных социальных норм и ценностей, а в сознании должностного лица – актуальных приоритетов внутренней политики.

Однако для реализации усмотрения недостаточно простого отражения в сознании правоприменителя тех ориентиров, которые заданы целью усмотрения. Материал, которым будет оперировать усмотрение, появляется благодаря мыслительным операциям с являющимися результатом учебного, бытового и практического опыта убеждениями, предположениями и даже стереотипами и предубеждениями. В связи с этим ценности общества или публичной власти, наряду с иными ориентирами, преломляются в сознании правоприменителя в таких проекциях, которые правильнее характеризовать как *установки.* Самые осознанные и непоколебимые из них применительно к обстоятельствам конкретного дела превращаются во *внутренние убеждения,* на основании которых осуществляется оценка доказательств (ст. 26.11 КоАП РФ).

Эти установки отражают действительность с позиции не причинно-следственных и иных ассоциативных связей (как эмпирические положения), а с позиции *долженствования.* Установки выражаются, например, в следующем: «важно то-то» или «такого-то допустить нельзя – это неразумно». Эмпирические положения (следующие из повседневного опыта типичные взаимосвязи между различными фактами) могут являться лишь логическим фундаментом для установок, но не могут их заменить.

По предмету влияния такие установки можно разделить на две группы:

а) установки, относящиеся к существу дела – вопросам материального права. Например, это уважение к преклонному возрасту гражданина. Пожилого правонарушителя нет необходимости без очевидно веских оснований подвергать административному аресту. Это также и снисхождение к юному возрасту привлекаемого, хотя и достигшего 16 лет, но в силу возрастных особенностей пока что проявляющего излишнее озорство и браваду. В отношении юноши, в зависимости от конкретной ситуации, конечно, можно разрешить вопрос о прекращении производства по делу в связи с малозначительностью или ограничиться предупреждением;

б) установки, относящиеся к процессу рассмотрения дела. К примеру, это не закрепленная в КоАП РФ необходимость добросовестного использования процессуальных прав. Обманное процессуальное поведение привлекаемого или его защитника, может отвернуть от него судебные инстанции. Допустим, если защитник самостоятельно подает жалобу на постановление в определенный суд, настаивает в суде на разрешении жалобы по существу, а после отказа в ее удовлетворении обжалует судебное решение по мотивам нарушения подсудности[21]. Разумеется, если ошибка в подсудности очевидна, вышестоящая инстанция вмешается, но в спорных ситуациях решение может быть иным.

По характеру влияния установки можно разделить на две другие группы:

а) установки-ценности, предполагающие необходимость учета тех или иных обстоятельств как важных;

б) установки-меры, определяющие разумные пропорции реализации подобных ценностей в соотношении друг

[21] См., напр.: *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 28 июня 2023 г. № 21-114/2023 // Архив Кондопож. гор. суда Респ. Карелия ; *Решение* Верхов. Суда Респ. Карелия от 21 июня 2023 г. № 21-110/2023 // Там же.

с другом и отвечающие на вопрос о том, до какой степени можно реализовывать такую-то ценность.

Приведенные выше примеры относятся к установкам-ценностям. Вторая же группа представляет собой тончайшую материю. Она позволяет определить конкретный размер наказания в неоднозначной ситуации, признать те или иные факты доказанными при противоречивости доказательственной базы, отличить правонарушение малозначительное от заслуживающего минимального наказания по санкции статьи.

Так, КоАП РФ предполагает 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). Каким образом нужно их необходимо учитывать, в кодексе не указано. Предполагается, что правоприменитель как носитель культуры общества имеет жизненный и профессиональный опыт. И он сможет, руководствуясь здравым смыслом и представлениями общества о соразмерности и справедливости в различных жизненных ситуациях, наиболее адекватно индивидуализировать решение применительно к заслуживающим уважения обстоятельствам дела.

К примеру, административно наказуемые составы нередко закрепляют оценочные термины: «нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу» (ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство»), «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме» (ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление»), «дискредитация использования Вооруженных Сил РФ» (ст. 20.3.3 КоАП РФ «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях, оказания добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации») и т. д. Можно ли квалифицировать по ст. 20.1 КоАП РФ плевок пьяного гражданина мимо урны? В достаточной ли степени являются оскорбительными и квалифицируются по ст. 5.61 КоАП РФ действия ревнивца, если он публично насмешливо назвал своего соперника «артистом»? Будем ли наказывать по ст. 6.1.1 КоАП РФ юношу, который заступился за однокурсницу, отвесив хулигану подзатыльник? А прислушаемся ли мы к доводам защиты о том, что водитель, привлеченный по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, не оказывал неповиновение инспектору ДПС и хотел предъявить документы на автомобиль, но перед этим решил допить пиво[22]? Ответов на эти вопросы в законах нет. Именно неписаные нормы-меры, которые год за годом накапливаются в жизненном опыте, мироощущении и уровне культуры должностного лица и судьи, создают у правоприменителя тонкое и взвешенное чувство меры. Только оно ориентирует правоприменительное усмотрение, создавая тот самый баланс публичных и частных интересов, о котором все чаще упоминается как в литературе, так и в судебной практике.

Вместе с тем круг установок-ценностей и установок-мер для правоохранительных структур и суда различается. Он предопределен различными целями административного и судебного усмотрения.

[22] *Решение* Верхов. Суда Республики Карелия от 5 июля 2023 г. по делу № 12-44/2023 // Архив Петрозавод. гор. суда Респ. Карелия.

К установкам, которые являются предметом административного усмотрения, можно отнести *приоритеты внутренней политики и ценности, на которые ориентирован законодатель*. Это социальные нормы, отражающие интересы и приоритеты государственного управления. Они обеспечивают верховенство публичной власти внутри страны. Например, к ним можно отнести позиции о недопустимости ухода от ответственности лица, допустившего правонарушение, важности общей превенции как цели административного наказания, подконтрольности, управляемости и открытости населения для госструктур, своевременном внесении обязательных платежей, оперативности реализации распоряжений вышестоящих структур, поддержании общего авторитета публичной власти и т. д. Административное усмотрение оперирует подобными категориями и формирует наиболее целесообразный вариант разрешения дела.

Разумеется, все эти ценности важны и для самого общества, создавшего публичную власть. Поэтому они же входят и в предмет судебного усмотрения по принципу матрешки. Судья должен учитывать и уважать авторитет государственного управления, в случае подрыва которого сохранение социума ставится под угрозу. Вместе с тем предмет судебного усмотрения этим не ограничивается. В него входят установки, отражающие ценности и приоритеты общества в целом, а не только его публичных институтов.

Говоря метафорически, судебное усмотрение хотя и работает с духом закона как со своего рода плодом, но продолжает сохранять связь с социальными нормами, как с соками и жизненной энергией самого растения под названием «право объективное».

Тем не менее предметы административного и судебного усмотрения в определенной степени совпадают, поскольку множество социальных норм одновременно являются приоритетами общества в целом и созданных им публичных институтов в частности.

Характер усмотрения

Наконец предлагаем перейти к вопросу о *характере* административного и судебного усмотрения. В этом аспекте они совпадают в наибольшей степени.

Усмотрение представляет собой выбор, как правильно подчеркнул Ю. П. Соловей[23]. Но характер этого выбора чаще всего сложный. Собственно, выбором усмотрение завершается, а начало усмотрения носит творческий, инициативный характер, и эта сторона усмотрения требует отдельного изучения. Так, законодатель далеко не всегда в состоянии предложить правоприменителю готовый перечень вариантов решений, похожий на фортепианную клавиатуру. Да и сегодня нельзя требовать такого уровня законотворчества от парламента, которому приходится всё более оперативно реагировать на стремительно меняющиеся реалии внутренней и внешней политики.

Поэтому окончательному выбору, являющемуся завершающим аккордом усмотрения, нередко предшествует трудоемкая, если не сказать мучительная, работа по интеллектуальному формированию перечня для будущего выбора. При этом выбор может оказаться еще и сомнительным с точки зрения его законности.

Как следствие, окончательный выбор требует предварительной реализации творческого ресурса правоприменителя, если предложенные законодателем способы разрешения дела либо не определены, либо не жизнеспособны. Юрисдикту тогда сначала приходится не выбирать, а изобретать один или несколько возможных способов разрешения дела.

[23] *Соловей Ю. П., Серков П. П.* Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) … С. 10.

Выбор может проявиться и в принятии первого изобретенного варианта, когда он будет сочтен разумным, и в убеждении о необходимости доработать или пересмотреть такой вариант. Например, КоАП РФ не регулирует процессуальные последствия подачи неподписанной жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении. По этим причинам судебным усмотрением выработана практика возвращения таких жалоб. Она мотивирована общими суждениями, что судья должен иметь объективные данные о том, что заявитель относится к числу лиц, которые вправе обжаловать процессуальный акт. Эта практика поддержана и Верховным Судом Российской Федерации[24].

Действительно, *выбор* является ядром усмотрения правоприменителя, и трактовка Ю. П. Соловья, безусловно, правильна. Тем не менее по приведенным причинам хотелось бы облечь это ядро, говоря образно, в творческую и инициативную оболочку. Именно она дает возможность этому выбору успешно реализоваться в будничных условиях неопределенности, а вместе с выбором образует *принятие дискреционного решения.*

Заключение

В порядке *заключения* хотелось бы предложить следующие определения административному и судебному усмотрению при принятии процессуальных решений в соответствии с КоАП РФ.

Административным усмотрением является *принятие должностным лицом процессуального решения по делу об административном правонарушении на основании собственного видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и направления внутренней политики публичной власти.*

Судебное усмотрение можно понимать, как *принятие судьей процессуального решения на основании собственного видения общего спектра общепризнанных социальных норм общества, в контексте которых подлежит применению законодательство.*

Список литературы

1. Старилов Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Л. Л. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37. DOI: https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-25-37

2. Россинский Б. В. Научные взгляды Л. Л. Попова как вектор развития государственного управления в России // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 37–42. DOI: https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-37-42

3. Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России: избранное. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. 366 с.

4. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 199–208. DOI: https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.199-208

5. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. ; вступ. ст. М. В. Баглая. М. : Норма, 1999. 386 с.

6. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / [вступ. ст. А. Л. Маковского]. М. : Статут, 1998. 352 с.

7. 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

8. Русскова М. А., Степенко В. Е. Субъекты административной юрисдикции в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов // Юрист. 2021. № 5. С. 61–68. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3929-2021-5-61-68

9. Емельянов А. С. Функции финансового права и механизм финансово-правового регулирования // Реформы и право. 2009. № 4. С. 16–35.

[24] См., напр.: *Решение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 11 окт. 2018 г. № 46-АД18-12 ; *Решение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 6 сент. 2019 г. № 81-АД19-24 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 6 июля 2020 г. № 57-АД20-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Спиридонов Л. И. Размышления о состоянии современной юридической науки (отрывки занятий с аспирантами по теории права) // История государства и права. 2009. № 24. С. 14–21.

11. Лейст О. Э. Три концепции права // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 3–12.

12. 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.

13. Палеха Р. Р. Интегративная концепция правопонимания: аргументы за // История государства и права. 2009. № 21. С. 38–41.

14. Мартышин О. В. Совместимы ли основные типы понимания права? // Государство и право. 2003. № 6. С. 13–21.

15. Лизикова И. И. Концептуальные подходы к определению права в юридической науке // История государства и права. 2010. № 13. С. 20–22.

16. Варламова Н. В. Российская теория права в поисках парадигмы // Журнал российского права. 2009. № 12 (156). С. 68–84.

17. Ершов В. В. Теоретические и практические проблемы правопонимания, правотворчества и правоприменения // Российское правосудие. 2008. № 7 (27). С. 4–15.

18. Ершов В. В. Статус суда в правовом государстве. М. : Изд-во РПА МЮ РФ, 1992. 206 с.

19. Ляпунов Ю., Ерасов А. Применение статей Особенной части УК РФ, ранее предусматривавших наказание в виде конфискации имущества // Законность. 2006. № 7 (861). С. 10–13.

20. Потапов В. Д. Возвращение кассационной и надзорной жалобы/представления без их рассмотрения по существу: основания и порядок // Уголовное право. 2012. № 2. С. 97–101.

21. Соколова Е. С. Принцип законности в интерпретации Петра I: о правовой основе моделирования «надсословной монархии» в России (первая четверть XVIII в.) // Российский юридический журнал. 2013. № 4 (91). С. 78–81.

22. Колюшин Е. И. Ценности правды в государственном (конституционном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 8–14. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-2-8-14

23. Малина М. А. Участие населения в отправлении правосудия способно кардинально изменить правосознание российских граждан // Российский судья. 2022. № 2. С. 51–55. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3791-2022-2-51-55

References

1. Starilov Yu. N. Has the Public Administration Renaissance Epoch Really Begun in Russia? On the Anniversary of Professor L. L. Popov. *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:25-37. DOI: https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-25-37 (In Russ.)

2. Rossinskiy B. V. L. L. Popov`s Scientific Views as a Public Administration Development Vector in Russia. *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:37-42. DOI: https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-37-42 (In Russ.)

3. Popov L. L. *The Renaissance of Public Administration in Russia: Selected Works.* Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2015. 366 p. (In Russ.)

4. Zaitsev D. I. Administrative Discretion in the Digital Age. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).* 2022;11:199-208. DOI: https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.199-208 (In Russ.)

5. Barak A. *Judicial Discretion*. Moscow: Norma Publ.; 1999. 386 p. (In Russ.)

6. Pokrovskii I. A. *Key Issues in Civil Law*. Moscow: Statut Publ.; 1998. 352 p. (In Russ.)

7. 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.)

8. Russkova M. A., Stepenko V. E. Subjects of Administrative Jurisdiction in Fishing and Preservation of Aquatic Biological Resources. *Jurist*. 2021;5:61-68. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3929-2021-5-61-68 (In Russ.)

9. Emelyanov A.S. Functions of Financial Law and the Mechanism of Financial-Legal Regulation. *Reformy i pravo*. 2009;4:16-35. (In Russ.)

10. Spiridonov L. I. Reflections on the State of Modern Legal Science (Extracts of the Classes with Post-Graduates of the Theory of Law). *History of State and Law*. 2009;24:14-21. (In Russ.)

11. Leist O. E. Three Concepts of Law. *Soviet State and Law*. 1991;12:3-12. (In Russ.)

12. 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.)

13. Palekha R. R. Integration Concept of Legal Understanding: Arguments in Favor. *History of State and Law.* 2009;21:38-41. (In Russ.)

14. Martyshin O. V. Can the Main Types of Understanding of Law Be Compatible. *State and Law*. 2003;6:13-21. (In Russ.)

15. Lizikova I. I. Conceptual Approaches to Definition of Law in Legal Science. *History of State and Law*. 2010;13:20-22. (In Russ.)

16. Varlamova N. V. Russian Legal Theory in Search for a Paradigm. *Journal of Russian Law*. 2009;12:68-84. (In Russ.)

17. Ershov V. V. Theoretical and Practical Problems of Law Understanding, Lawmaking and Enforcement. *Rossijskoe Pravosudie*. 2008;7:4-15. (In Russ.)

18. Ershov V. V. *The Status of Courts in a Rule-of-Law State*. Moscow, 1992. 206 p. (In Russ.)

19. Lyapunov Yu., Erasov A. Application of Articles of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation Previously Providing for Confiscation of Property. *Zakonnost*. 2006;7:10-13. (In Russ.)

20. Potapov V. D. Returning of the Cassation and Supervising Claims/Adductions Without Their Consideration in the Essence: the Bases and the Order. *Criminal Law*. 2012;2:97-101. (In Russ.)

21. Sokolova E. S. The Principle of the Rule of Law in the Interpretation of Peter I: About Legal Basis for Modeling "Above-Class Monarchy" in Russia (First Quarter of XVIII Century). *Russian Juridical Journal*. 2013;4:78-81. (In Russ.)

22. Kolyushin E. I. Values of Truth in Russian State (Constitutional) Law. *Constitutional and Municipal Law*. 2023;2:8-14. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-2-8-14 (In Russ.)

23. Malina M. A. Participation of the Population in Exercising Justice Can Radically Change Legal Consciousness of Russian Citizens. *Russian Judge*. 2022;2:51-55. DOI: https://doi.org/10.18572/1812-3791-2022-2-51-55 (In Russ.)

Информация об авторе

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

About the Author

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

Поступила | Received 05.03.2025

Поступила после рецензирования и доработки | Revised 02.04.2025

Принята к публикации | Accepted 02.04.2025