



*Обзорная статья*

## Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика (обзор всероссийской научно-практической конференции)

Ю. П. Соловей 

*Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*

✉ [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

**Аннотация.** Обзор содержит основные положения докладов участников всероссийской научно-практической конференции «Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика», состоявшейся 30 мая 2025 г. в частном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский юридический университет» (Омск). В рамках темы конференции ее участники обсудили такие вопросы, как дискреционность в нормотворчестве и административном правоприменении, прикладные аспекты теории административного усмотрения, административный произвол и материальный судебный контроль, пределы административного усмотрения, особенности реализации административного усмотрения при издании процессуальных и внепроцессуальных административных актов, усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия и как предмет судебного контроля, правовая подчиненность административного усмотрения судебной юрисдикции, контроль над административным усмотрением при применении мер административного принуждения, судебный контроль обоснования контрольными (надзорными) органами наличия «непосредственной угрозы», основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях, административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением, пределы полномочий суда в рамках судопроизводства по делам об оспаривании административно-правовых актов и другие. По результатам состоявшейся дискуссии участники конференции единогласным голосованием приняли резолюцию, в которой признали целесообразной разработку проекта Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (в форме самостоятельного акта или акта, изменяющего и дополняющего Постановление 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») и (или) обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, содержащих развернутые положения о критериях судебной проверки законности дискреционных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и лиц, наделенных публичными полномочиями.

**Ключевые слова:** административное усмотрение; дискреционные полномочия; публичная администрация; административные процедуры; административный акт; суд; судебный контроль; законность; целесообразность

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

**Для цитирования:** Соловей Ю. П. Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика (обзор всероссийской научно-практической конференции) // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 3. С. 320–361. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-3-320-361>. EDN: <https://elibrary.ru/foicfk>

*Review article*

## **Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, and Law Enforcement Practice (Overview of the All-Russian Research-to-Practice Conference)**

**Yu. P. Solovey** 

*Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

✉ [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

**Abstract.** The overview presents the main provisions of the reports delivered at the All-Russian Research-to-Practice Conference “Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, Law Enforcement Practice”, held on 30 May 2025 at the private educational institution of higher education Siberian Law University (Omsk). Within the framework of the conference topic, participants discussed such issues as: discretion in law-making and administrative enforcement, applied aspects of the theory of administrative discretion, administrative arbitrariness and substantive judicial review, limits of administrative discretion, particularities of exercising administrative discretion in issuing procedural and non-procedural administrative acts, discretion of public administration as an object of administrative justice and as a subject of judicial review, legal subordination of administrative discretion to judicial jurisdiction, review of administrative discretion when applying measures of administrative coercion and in the administrative-jurisdictional activities of the police, judicial review of the justification provided by supervisory authorities for the existence of an “immediate threat,” grounds for judicial intervention in administrative discretion in cases of administrative offences, administrative-procedural principles of judicial review of administrative discretion, the scope of judicial powers in proceedings challenging administrative legal acts, and other related matters. As a result of the discussion, the participants unanimously adopted a resolution recognizing the expediency of developing a draft Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation (in the form of a standalone act or an act amending and supplementing the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 28 June 2022 No. 21 “On Certain Issues of the Application by Courts of the Provisions of Chapter 22 of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation”) and/or a review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation, containing detailed provisions on the criteria for judicial review of the legality of discretionary decisions, actions (inaction) of state authorities, other public bodies, local self-government bodies, officials, state or municipal employees, and other bodies and persons vested with public authority.

**Keywords:** administrative discretion; discretionary powers; administrative procedures; administrative act; court; judicial review; legality; expediency

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

**For citation:** Solovey Yu. P. Judicial Review of Administrative Discretion: Theory, Legislation, and Law Enforcement Practice (Overview of the All-Russian Research-to-Practice Conference). *Siberian Law Review*. 2025;22(3):320-361. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-3-320-361>. EDN: <https://elibrary.ru/foicfk> (In Russ.)

30 мая 2025 г. в частном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский юридический университет» (Омск; далее – Сибирский юридический университет) состоя-

лась всероссийская научно-практическая конференция «Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика», в которой приняли

участие ученые-административисты, работающие в образовательных и научно-исследовательских организациях, представители судейского сообщества и органов исполнительной власти Москвы, Санкт-Петербурга, Воронежа, Екатеринбурга, Казани, Кирова, Красноярска, Новосибирска, Омска, Петрозаводска, Салехарда, Тюмени, Сухума (Республика Абхазия) и Ташкента (Республика Узбекистан).

Обратившись к участникам конференции с приветственным словом, председатель ее организационного комитета, ректор Сибирского юридического университета доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Ю. П. Соловей** выступил с докладом «*Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика*». По мнению докладчика, некоторые современные авторы по неизвестной для него, но в любом случае характеризующей их компетентность не с лучшей стороны причине называют административное усмотрение новой проблемой науки отечественного административного права. Это, конечно же, не так.

Статус научной проблемы административное усмотрение приобрело в странах Европы еще во второй половине XIX в., когда свое практическое воплощение получила идея правового государства, включая формирование национальных систем административной юстиции. Данной проблематике посвящены сотни, если не тысячи публикаций ученых многих стран мира, в том числе и отечественных, в особенности дореволюционных, юристов. Известные советские специалисты в области административного права С. С. Студеникин, А. Е. Лунев и Ц. А. Ямпольская справедливо указывали, что при обсуждении проблемы административного усмотрения «речь идет не столько об отвлеченных юридических категориях, сколько о конкретной возмож-

ности судебной или административно-юрисдикционной проверки дискреционного элемента в актах администрации» [1, с. 58]. Иными словами, во всей проблематике административного усмотрения, как это ни покажется странным и удивительным многим из тех, кто смело берется публично размышлять об этом усмотрении, главным является вопрос, обусловленный природой правового государства, а именно принципом разделения властей. Вопрос этот можно сформулировать так: имеет ли суд право проверять законность оспариваемых гражданами и организациями дискреционных (то есть усмотренческих) решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации в полном объеме, то есть не только с точки зрения соблюдения формальных требований закона, но и с точки зрения соответствия упомянутых решений и действий (бездействия) иным, предусмотренным в общем виде или лишь подразумеваемым им принципам и требованиям, по традиции охватываемым понятием целесообразности? Иначе говоря, может ли суд проверять законность оспариваемых гражданами и организациями дискреционных решений и действий (бездействия) публичной администрации в той же мере, что и вышестоящие административные инстанции?

Если кратко остановиться на теории данного вопроса, то в начале XX в. в доктрине российского административного права он решался положительно. В подтверждение можно привести цитату из известной книги барона С. А. Корфа «Административная юстиция»: «...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 нарушено 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» [2, с. 496–497].

Подобная позиция в советской юридической доктрине по вполне понятным причинам идеологического свойства поддержки найти не могла. Вот какую точку зрения продвигал видный советский ученый в области административной юстиции Д. М. Чечот: в ситуациях, когда «норма права лишь в общем виде определяет правомочие административного органа на совершение действия по его усмотрению, не налагая на орган никаких обязанностей перед конкретным лицом», между административным органом и заинтересованным лицом «нет и не может быть административно-правового спора, так как никаких субъективных прав по отношению к органу у этого лица нет» [3, с. 74]. С точки зрения Д. М. Чечота, «в тех случаях, когда совершение административного действия зависит исключительно от усмотрения административного органа, контроль судебных органов должен быть исключен. Если бы судебный контроль в таких случаях был установлен, это... означало бы, что судебные органы должны были бы разрешать спор, который не носит правового характера» [3, с. 75].

По мнению докладчика, Д. М. Чечот здесь был не прав, поскольку любое действие административного органа, в том числе то, которое совершается «исключительно» по его усмотрению, в отличие от действия частного лица представляет собой тот или иной вариант исполнения возложенных на данный орган законом

служебных обязанностей и, следовательно, никак не может быть освобождено от правового, в нашем случае судебного, контроля. Несмотря на это, критика изложенной позиции Д. М. Чечота в советской и современной юридической литературе отсутствует; подавляющее большинство авторов, пишущих на тему административного усмотрения, просто обходят данный вопрос стороной. Но есть и исключения. Например, по утверждению бывшего председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова, «сама идея административного судопроизводства предполагает, что суд оценивает действия государственного органа со всех сторон. Причем такая оценка, которая прежде всего должна касаться законности, во многих случаях невозможна без учета социальных факторов, лежащих в основе тех или иных административных актов, мотивов, которым следовали государственные должностные лица, того, как они проявляли то административное усмотрение, которое им принадлежит»<sup>1</sup>. Позицию о том, что «суд должен контролировать целесообразность»<sup>2</sup> административных актов и действий активно и последовательно отстаивает также известный санкт-петербургский ученый-процессуалист М. З. Шварц.

Следует подчеркнуть, что подобный взгляд на проблему до сих пор не получил сколько-нибудь заметного распространения в российском административно-правовом научном сообществе. В немалой степени этому способствует действующее отечественное законодательство. И здесь, переходя от теоретико-правового к законодательному аспекту темы доклада, необходимо оговориться: положения Кодекса Российской Федерации об административных

---

<sup>1</sup> Иванов А. А. Дело «Общество “Монаб” против правительства города Москвы и других» (Постановление от 24 октября 2006 г. № 16916/05) // Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А. А. Иванова. М.: Статут, 2012. С. 168–169.

<sup>2</sup> Шварц М. З. Лекция № 29. URL: <http://www.studfiles.ru/preview/6131634/page/69/> (дата обращения: 07.05.2025).

правонарушениях (далее – КоАП РФ), касающиеся общих правил назначения административных наказаний, очевидно, требуют от суда подвергать законность такой категории дискреционных решений публичной администрации, как постановления о назначении административного наказания, содержательной, полной проверке. Но вот что же касается главных процессуальных законов – Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), – то в них содержится в лучшем случае лишь намек на положительный характер ответа на вопрос о том, вправе ли суд проверять законность оспариваемых гражданами и организациями решений и действий (бездействия) публичной администрации в полном объеме. Имеются в виду такая предусмотренная ст. 2 АПК РФ задача судопроизводства в арбитражных судах, как *справедливое* публичное судебное разбирательство, а также закрепленный в ст. 9 КАС РФ принцип административного судопроизводства, сформулированный законодателем как законность и *справедливость* при рассмотрении и разрешении административных дел. Названные кодексы умалчивают о том, какие критерии должны быть положены в основу судебной оценки законности дискреционных административных решений и действий (бездействия). В известной степени ответ на этот вопрос содержится в положениях не так давно принятого Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о государственном контроле), касающихся принципов указанного контроля (надзора), например, принципа соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц (ст. 9). Нетруд-

но увидеть, что подобная законодательная мера является лишь шагом на пути решения рассматриваемого вопроса. Исчерпывающим же его решением, как показывает опыт ряда государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ), может служить принятие федерального закона об административных процедурах (административном производстве, административной деятельности), в отдельном разделе которого были бы подробно прописаны принципы этих процедур. Именно они (принципы) призваны выступать критериями судебной оценки законности дискреционных решений и действий (бездействия) публичной администрации.

Наконец, затрагивая третий аспект проблемы – правоприменительный, – докладчик отметил, что Конституционный Суд Российской Федерации как бы нехотя, в весьма присущей ему амбивалентной манере, но все же как будто бы признает за судами полномочие оценивать дискреционные решения и действия (бездействие) публичной администрации с точки зрения их целесообразности, понимаемой как соответствие акта не только законной цели, но и иным вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям. Подтверждением данного вывода служит п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» (далее – Постановление № 14-П): «Несмотря на то, что суды не уполномочены проверять *целесообразность решений налоговых органов (их должностных лиц), которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий*, необходимость обеспечения баланса частных

<sup>3</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и публичных интересов в налоговой сфере как сфере властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений, принимаемых в ходе налогового контроля, – о проведении встречных проверок, истребовании документов, назначении экспертизы и т. д. Как следует из взаимосвязанных положений статей 46 (часть 1), 52, 53 и 120 Конституции Российской Федерации, предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности предопределяет право налогоплательщика обратиться в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения<sup>4</sup> (курсив мой. – Ю. С.). При этом Конституционный Суд Российской Федерации в других своих решениях последовательно придерживается приве-

денной правовой позиции<sup>5</sup>, распространяя ее не только на налоговые органы, но и на прокуратуру<sup>6</sup>, антимонопольные органы<sup>7</sup>, должностных лиц муниципальных образований<sup>8</sup>, а значит, и на всю публичную администрацию.

С точки зрения М. З. Шварца, значение п. 4 мотивировочной части Постановления № 14-П таково, что он (пункт) «останется в веках»<sup>9</sup>. Закрепленный данным пунктом подход судов к оценке законности дискреционных решений и действий (бездействия) публичной администрации, действительно, должен и будет способствовать укреплению юридических гарантий соблюдения прав и свобод частных лиц в их взаимоотношениях с государством. Вместе с тем руководящие разъяснения другой высшей судебной инстанции страны – Верховного Суда Российской

<sup>4</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См., напр.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению запросов Арбитражного суда Орловской области о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 101, статьи 106, пунктов 1 и 6 статьи 108 и статьи 109 Налогового кодекса Российской Федерации : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 янв. 2005 г. № 130-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Егорова Андрея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 31, абзацем первым пункта 1 статьи 93 Налогового кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 65 и частью 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2006 г. № 70-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

<sup>7</sup> См.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 мая 2015 г. № 1076-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ильинова Павла Владимировича, Шульпина Бориса Дмитриевича и других на нарушение их конституционных прав статьёй 333.18 Налогового кодекса Российской Федерации, рядом положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьями 14, 25, 28 и 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также пунктом 62 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 марта 2021 г. № 588-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Шварц М. З. Указ. соч.

Федерации – до последнего времени расходились и все еще частично расходятся с упомянутой правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Дело в том, что по-прежнему сохраняет силу п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – Постановление № 36), согласно которому «суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом»<sup>10</sup>. Но надо отдать должное: не признав данный пункт недействующим, Пленум Верховного Суда Российской Федерации совсем недавно принял весьма важный для решения рассматриваемой проблемы акт – Постановление 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» (далее – Постановление № 21)<sup>11</sup>. В нем впервые обозначены те требования к дискреционным решениям и действиям (бездействию) публичной администрации, соблюдение которых должно проверяться судами в ходе оценки законности данных решений и действий (бездействия). Имеются в виду такие

требования, как соответствие решений, действий (бездействия) публичной администрации цели, предусмотренной федеральным законом (запрет злоупотребления полномочиями), соразмерность (пропорциональность), обоснованность, мотивированность, поддержание доверия к закону и действиям государства, запрет сверхформализма, недопустимость неблагоприятных последствий при аналогии закона или права. Очевидно, что эти требования по существу выступают принципами административной деятельности или принципами административных процедур, которые, в частности, предусмотрены законами об указанных процедурах ряда государств – участников СНГ.

Исключительно высоко оценивая данное Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, докладчик вместе с тем отметил, что оно может быть существенно улучшено в двух аспектах. Во-первых, помимо упомянутых в нем нужно отразить другие известные зарубежным правовым порядкам и вполне пригодные для применения в российских условиях принципы, уже нашедшие в известной мере свое закрепление (что важно подчеркнуть) в модельном законе «Об административных процедурах», принятом постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 г. № 54-28<sup>12</sup>. Речь идет о таких принципах, как запрет отказа в применении правовых норм, единообразие административной практики, своевременность принятия решения или совершения административного действия, активность административного органа (должностного лица), охват большим меньшего, экономичность административной деятельности, презумпция достоверности, ограничение превентивного государственного

<sup>10</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

контроля (надзора), толкование законодательства в пользу граждан и организаций.

Во-вторых, представляется, что требования к дискреционным решениям и действиям (бездействию) публичной администрации, соблюдение которых должно проверяться судами в ходе оценки законности таких решений и действий (бездействия), следует не просто упомянуть или перечислить, а и раскрыть – только при таком условии они смогут стать реально применимыми в судебной практике.

Думается, новое постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, посвященное критериям судебной оценки законности реализации административного усмотрения, либо существенно дополненное и уточненное в данной части Постановление № 21 помогут преодолеть правовой пробел, обусловленный отсутствием (хочется верить, временным) федерального закона с условным наименованием «Об административных процедурах».

В этой связи докладчик вынес на обсуждение участников конференции проект ее резолюции, признающей целесообразной разработку подробных руководящих разъяснений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебного контроля над административным усмотрением.

Исполняющий обязанности ректора федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации **Ю. Н. Стариков** озаглавил свой доклад «*Правовая подчиненность административного усмотрения судебной юрисдикции*».

По наблюдению докладчика, в последнее время на разных форумах часто приходится обсуждать тематику, связанную с административным судопроизводством, его задачами, принципами, в том числе законностью и справедливостью

при рассмотрении и разрешении административных дел. На недавнем Санкт-Петербургском юридическом форуме, сидя рядом с одним из депутатов Государственной Думы, докладчик задал ему вопрос: «Что происходит с законопроектом об административных процедурах? Мы, административисты, с ног сбились и не знаем куда пойти с этой идеей, с этой концепцией». И собеседник ответил, что необходимо увидеть отдаленные результаты того или иного законодательного акта.

В принципе, слова правильные, но, похоже, что депутатский корпус не очень-то анализирует эти «отдаленные результаты». Очевидно, что административное усмотрение, как и административные акты, административные процедуры, является темой непопулярной среди тех, кто должен принимать соответствующие решения.

Однако с этой темой сталкиваются ученые, практики, управленцы, и, конечно же, в последнее время она актуализируется в деятельности судов и судей. Главный посыл, воспроизводимый в работах профессора Ю. П. Соловья и ряда других ученых, состоит в том, что нужно усиливать судебные возможности и судебные перспективы полноценного судебного контроля за административным усмотрением. Это очень сложная тематика.

Упомянув о формулировке «в полном объеме», использованной Ю. П. Соловьем в начале своего доклада, Ю. Н. Стариков отметил, что у судей тут же возникли вопросы: что такое «полный объем» судебного контроля? О какой полноценности идет речь? В каких пределах? Одни и те же обсуждаемые термины, но ответа пока нет. Докладчик исходит из идеи, что административное правосудие в нашей стране должно развиваться, и, несмотря на принятие КАС РФ и создание судебных административных коллегий в Верховном Суде Российской Федерации и нижестоящих судах общей юрисдикции, мы все-таки

должны надеяться на то, что судьи будут приобретать специализированное образование.

Здесь надежда на образовательные учреждения и власть, которые будут организовывать образовательный процесс, то есть эти знания должны быть получены еще в студенческие годы. Многие из участников конференции являются преподавателями, но как часто они ориентируют студентов на просмотр, контроль, установление справедливости того самого административного усмотрения? Ответ, к сожалению, очевиден. Иначе говоря, необходимо создавать полноценную систему административного судопроизводства, которая включала бы в себя не только соответствующее законодательство, но и добротную специализированную подготовку.

Вряд ли судьи будут спорить с этой идеей, потому что в такой жутчайшей нагрузочной ситуации, в которой наши суды находятся, некогда задумываться над правовыми нормами, над законностью, тем более рассуждать по поводу какой-то целесообразности и административного усмотрения.

Думается, уже можно говорить о том, что в отечественной юриспруденции сформировалась доктрина административного усмотрения. Как бы к ней ни относились судьи, они все же должны принимать эту доктрину во внимание и иногда, как в других странах, в своих решениях ссылаться на нее. Доктрина должна быть признаваемой. Ученая среда дружелюбна судейскому сообществу, и следует качественно, разумно и полноценно подходить к их взаимодействию.

Еще один вопрос, решение которого укрепит систему административного судопроизводства, – это вопрос административных судов. Он позабыт и не обсуждался уже более 15 лет.

Когда с большим трудом и мощным противодействием на разных уровнях публичной власти идея административно-

го судопроизводства была все же реализована посредством принятия КАС РФ, подумалось: «Ну все, это предел, это то, что можно сделать в сложившихся условиях». После этого об административных судах докладчик, по его признанию, больше не размышлял, не упоминал о них на научных форумах, хотя в глубине сознания всегда полагал, что в специализированных судах достаточно легко создать все условия и для развития судейского мышления, и для учета доктрины, мнения профессоров, позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Именно в таких судах будет складываться великодушная, самая творческая и настоящая культурная атмосфера административного судопроизводства.

В административном судопроизводстве, реализации административного усмотрения и проявляется культура управленцев. Культурный, развитый субъект административной деятельности не допустит нарушения пределов административного усмотрения, ведь у него перед глазами будет лучший стандарт поведения – и человеческого, и административного.

Недавно ознакомившись со статьей С. М. Михайлова, заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства имени М. С. Шакарян Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), в которой реанимируется тема административных судов [4], докладчик поймал себя на мысли: «Ну вот, те, с кем мы спорим по поводу предназначения административного судопроизводства и КАС РФ, оказываются, становятся близкими нам по духу людьми!». Как и прежде, Ю. Н. Стариков убежден, что для завершения общей картины – настоящей, полноценной картины – административного судопроизводства и его системы надо решать вопрос о создании административных судов.

Хотелось бы также пожелать управленцам, которые реализуют свои возможности и полномочия по осуществлению

дискреции, чтобы они всегда помнили следующую формулу: административное усмотрение – это не свое и не мое мнение, а правовое решение.

Что же касается целесообразности и справедливости административных решений, то в 200-летней истории науки одни их признают, другие хвалят, третьи говорят, что судьи не должны становиться на путь проверки целесообразности и справедливости административного акта. Последнее мнение представляется неправильным.

Завершая выступление, докладчик подчеркнул, что разговоры и дискуссии юристов – ученых и практиков – должны способствовать популяризации идеи, тематики административного усмотрения, в которой заключен прогрессивный потенциал, и представители научного сообщества обязаны донести это до законодательной власти.

Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В. М. Лебедева» (далее – Российский государственный университет правосудия имени В. М. Лебедева) доктор юридических наук, доцент **С. В. Барабанова** в своем докладе *«Административное усмотрение в образовании и судебный контроль: теория и практика»* отметила тесную связь традиционных методов управления с административным усмотрением во всех сферах государственного управления, в том числе в сфере образования.

Усмотрение в образовании относится к малоисследованной проблеме, хотя на общетеоретическом уровне административное усмотрение в последнее время привлекает внимание ученых. Между тем управление образованием – это та сфера административного права, которая позволяет на основании междисципли-

нарного подхода увидеть многие аспекты и проблемы управленческой деятельности в целом, в том числе проблемы, связанные с административным усмотрением. С образованием связана реализация целого ряда конституционных прав граждан: на образование, свободу научного и педагогического творчества, свободу труда. Приемы и методы управленческого воздействия в образовании отражают директивный характер административного права, поэтому особенно важно определить оптимальные параметры их применения с учетом специфики отношений в сфере образования и допустимости административного усмотрения.

Административное усмотрение является мощным двигателем развития образовательного законодательства и локального нормотворчества образовательных организаций. Однако данная тема, как выясняется, не интересует ни ученых-административистов (проблематика особенной части административного права не так часто становится предметом обсуждения на конференциях), ни должностных лиц – работников системы образования, уверенно полагающих, что знания административного права и теории управления от них особо не требуются. В то же время реализация административного усмотрения в сфере образования должна соответствовать всем известным принципам функционирования исполнительной власти и деятельности государственных служащих.

Как и в других сферах управленческой деятельности, в образовании усмотрение может перейти в неконтролируемый произвол. В равной степени он может коснуться и обучающихся, и работников образовательной организации. Об этом, к примеру, свидетельствуют многочисленные жалобы, получаемые в ходе проведения единого государственного экзамена, несмотря на огромное количество регулирующих его нормативных правовых актов, оспаривание в судебном порядке

решений комиссий по урегулированию споров, приказов Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации о лишении ученых степеней, обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по поводу реализации трудовых прав преподавателей, случаи незаконного насилия должностных лиц в школах для воспитанников с девиантным поведением и др.

Соответственно, именно судебный контроль является действенным средством обеспечения реализации прав граждан в сфере образования. Примером тому, в частности, может служить Обобщение судебной практики по административным делам об оспаривании решений государственных экзаменационных и конфликтных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении в 2016 году государственной итоговой аттестации по программам среднего общего образования в форме единого государственного экзамена, утвержденное Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 июня 2017 г.<sup>13</sup>

Очевидно, что для усиления правовой поддержки граждан и организаций в сфере образования необходимо расширять подготовку юристов административно-правового профиля, а в основных и дополнительных образовательных программах по юриспруденции уделять должное внимание проблематике административного усмотрения, способам недопущения и преодоления административного произвола в указанной и других сферах публичного управления.

Заведующий кафедрой конституционного и административного права Сибирского юридического университета доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **О. И. Бекетов** в докладе *«Дискрецион-*

*ность в нормотворчестве и административном правоприменении»* констатировал, что проблему дискреционности в нормотворчестве интересно (и, как представляется, наиболее продуктивно) исследовать на примере правового регулирования в различных государствах в условиях внезапно разразившихся глобальных кризисов, таких как пандемия, пожарная опасность, угрожающая населению и экономике целых регионов, широкомасштабные акты терроризма, подготовка к отражению и непосредственное отражение военной опасности, климатические катаклизмы. Правовое регулирование в этих условиях неизбежно ведет к резкому расширению административной дискреции. Публичная администрация (особенно на региональном уровне) получает дополнительные полномочия для принятия решений в условиях неопределенности, хотя это создает риски нарушения прав граждан и злоупотребления властью. Считается, что особый интерес представляет опыт Великобритании, где в период пандемии COVID-19 правительство и нижестоящие органы власти активно использовали механизмы экстренного правоустановления и правоприменения, в которых ведущая роль в борьбе с пандемией отводилась именно дискреции.

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

В Великобритании правовой основой применяемых мер служил Закон о коронавирусе<sup>14</sup> (Coronavirus Act 2020), который разрешал правительству вводить ограничения на передвижение граждан, закрывать предприятия, регулировать работу учреждений здравоохранения, предоставлял местным властям полномочия

<sup>13</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents> (дата обращения: 02.05.2025).

по эвакуации граждан и изоляции инфицированных, а министру здравоохранения – по регулярному обновлению правил карантина, масочного режима и социальной дистанции. В этой стране, как и во многих других, в том числе в Российской Федерации, были установлены запреты на проведение публичных акций, правила самоизоляции, основания выхода граждан из дома и пр.

На примере чрезвычайного нормотворчества особенно ясно видно, что дискреционность в этом виде деятельности проявляется не столько в принятии решения об издании того или иного нормативного акта или выборе его формы и содержания (это почти полностью обуславливается внешними объективными обстоятельствами), сколько в насыщенности этих актов дискреционными полномочиями субъектов правоприменения по введению на определенных территориях или объектах специальных правил поведения или деятельности физических или юридических лиц.

Базовым понятием дискреционности как особенности административной деятельности выступает не мыслительная операция, связанная с выбором одного или какой-либо совокупности из множества предлагаемых юридическими нормами решений, а дискреционное полномочие, его наличие и порядок реализации.

Что касается проявлений дискреционности в правоприменении, то прежде всего следует выделить случаи, когда реализация полномочий должностных лиц ограничена оценочными понятиями, такими как «условия, сопряженные с риском для жизни и здоровья», «строго индивидуальный подход», «справедливость», «пропорциональность», «соразмерность», «разумный срок» и т. п., отражающими стремление законодателя поручить разрешение тех или иных вопросов должностным лицам публичной администрации или судьям. Дискреционное решение в по-

добных случаях выводится уполномоченным должностным лицом из определенной совокупности правовых и внеправовых критериев с учетом тех или иных обстоятельств и публично-правовой цели.

По мнению доцента кафедры конституционного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» (далее – Санкт-Петербургский государственный университет) кандидата юридических наук **А. Ф. Васильевой**, представившей доклад «*Пределы административного усмотрения*», проверка правомерности административного акта как на этапе его подготовки, так и на этапе судебного контроля включает в себя контроль за соблюдением административным органом пределов административного усмотрения. Следует признать, что существующий алгоритм проверки правомерности административного акта, закрепленный в ч. 9 ст. 226 КАС РФ, не включает в себя должным образом компонент проверки безошибочности реализации административного усмотрения. Так, проверка соответствия содержания административного акта прежде всего ориентирована на выявление иерархических коллизий. Собственно, ни материальное административное право, ни КАС РФ прямо не регулируют категорию административного усмотрения. Существующий дефицит отчасти восполняет п. 18 Постановления № 21, согласно которому «суд... осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций». По существу, предмет судебной проверки составляет соблюдение административным органом *пределов усмотрения*. В указанном пункте выделены два предела административного усмотрения, выступающих критериями судебного контроля правомерности административных актов с усмотрением. Во-первых,

соответствие административного усмотрения, «включая выбор возможного варианта поведения», «предусмотренным законом целям». Во-вторых, соответствие административного акта принципу соразмерности. Нарушение одного из указанных требований при реализации административного усмотрения свидетельствует о том, что административный акт является дефектным. При этом дефект реализации административного усмотрения может относиться как к требованию компетенции, так и к требованию законности содержания административного акта. В пункте 18 Постановления № 21 предусмотрено правовое последствие при наличии любого из двух дефектов – признание оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными.

Таким образом, в настоящее время судебная доктрина административного усмотрения, выступающего одной из центральных категорий общей части административного права, находится на этапе своего развития. Вместе с тем такое развитие невозможно без решения ряда ключевых вопросов. Требуется определиться с понятием, видами административного усмотрения и нормативным закреплением административного усмотрения при правовом регулировании компетенции административного органа. Проблемы отражения административного усмотрения в компетенционных нормах затрагивались в классической работе Б. М. Лазарева [5], однако ощущается потребность в более глубоком исследовании, опирающемся на действующее административное законодательство и общие принципы административного права.

Необходимо обратиться к соотношению целесообразности и пределов административного усмотрения, с тем чтобы методологически не смешивать требование соответствия административного акта цели закона и целесообразность этого акта. Первое подлежит судебному контро-

лю, второе, как правило, остается за рамками судебного контроля. В любом случае ссылка на целесообразность не должна исключать судебный контроль безошибочности реализации административного усмотрения.

Развитие судебной доктрины административного усмотрения напрямую связано с выделением и научным описанием на основании анализа судебных дел видов административного усмотрения, а также систематизацией основных ошибок, допускаемых при реализации административного усмотрения. Подобная систематизация на базе судебной практики позволит значительно улучшить методологию судебного контроля правомерности реализации административного усмотрения.

Нередко проверка правомерности административного усмотрения связана с применением общих принципов административного права. Одним из таких ключевых принципов, названных и в Постановлении № 21, является принцип соразмерности. Однако следует признать, что традиционно применение принципа соразмерности ограничивалось сферами административного и дисциплинарного принуждения. Задача же состоит в том, чтобы применять принцип соразмерности ко всем административным актам и действиям, в какой-либо форме затрагивающим права граждан и организаций.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации **Ю. В. Герасименко** в докладе «Свобода предпринимательской деятельности в контексте дискреционных полномочий контрольно-надзорных органов» указал на то, что в ст.ст. 34 и 37 Конституции Российской Федерации содержатся нормы, закрепляющие свободу предпринимательской деятельности и выбора профессии, обеспечивающие в совокупности многовекторный экономический уклад страны

и разнообразные формы хозяйственной деятельности. Однако государство, декларируя свободу предпринимательской деятельности, призвано все же осуществлять отдельные контрольные функции в сфере экономических отношений. Так, на территории Омской области персонифицированный государственный контроль (надзор) осуществляют 12 федеральных и 15 региональных контрольно-надзорных органов.

В рамках этой парадигмы государство не только устанавливает определенные виды и процедуры публичного контроля (надзора), но и стремится не допускать чрезмерного сужения экономической свободы и введения необоснованных ограничений предпринимательской деятельности.

Реализуемая в последние годы реформа контрольно-надзорной деятельности базировалась прежде всего на положениях Закона о государственном контроле, постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>15</sup> (далее – Постановление № 336), Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р<sup>16</sup>, ряда иных правовых актов. Основными итогами указанной реформы стали: функционирование Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, применение риск-ориентированного подхода при реализации контрольно-надзорной деятельности, разработка индикаторов риска, широкое осуществление контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами и обязательных профилактических визитов с использованием возможно-

сти досудебного обжалования на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) и др.

Несмотря на довольно жесткую регламентацию проведения контрольно-надзорных мероприятий в современных условиях, остается актуальным вопрос о дискреционном характере отдельных полномочий административных органов. Как известно, дискреционные полномочия предоставляют контрольно-надзорным органам некую степень свободы при принятии решения, возможность выбора из нескольких юридически допустимых его вариантов наиболее уместного. Так называемый дискреционный правовой режим контрольно-надзорных действий может быть обусловлен поручениями главы государства и правительства. Но особого внимания в данном контексте заслуживают широко практикуемая манипуляция законодательством о правах потребителей в корыстных целях и недобросовестная конкуренция субъектов предпринимательской деятельности. Эта проблематика злоупотребления правом, к сожалению, имеет все возрастающий системный характер, характеризуется определенными приемами и порождает в конечном счете излишнее административное давление на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов.

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт государства и права Российской академии наук» (Москва, далее – Институт государства и права РАН) доктор юридических наук, профессор **А. А. Гришковец** в докладе «*Размышления об административном усмотрении*» оценил проблему усмотрения (дискреции) как весьма важную в теоретическом и, возможно даже в большей степени,

<sup>15</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

практическом отношении. От усмотрения должностного лица или судьи часто зависит то, насколько действенными окажутся положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, в которой человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а государство берет на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В реальной жизни докладчик многократно сталкивался с административным усмотрением, причем практически всегда негативным, во вред, когда приходилось, затратив немало времени и сил, добиваться защиты своих прав. Между тем, приняв соответствующее решение также по усмотрению, но только во благо гражданина, этого можно было избежать.

Поводы для принятия решения по усмотрению различны. Одним из них является, в частности, неопределенность терминов, закрепленных нормативно. Статьей 25 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»<sup>17</sup> установлено, что поступившие в Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации (далее – ВККС РФ) материалы рассматриваются в срок не позднее трех месяцев. Ответа на вопрос о том, что относится к «материалам», законодатель не дает. В результате в ВККС РФ долгое время существовала практика, когда любое поступившее туда обращение, независимо от его содержания, воспринималось не иначе как «материалы» и рассматривалось в срок до трех месяцев. Понадобилась безуспешная длительная переписка докладчика с ВККС РФ, закончившаяся соответствующим обращением члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. После этого ВККС РФ 24 ноября 2016 г. приняла решение о дополнении п. 3.10.14

Инструкции по делопроизводству в квалификационных коллегиях судей Российской Федерации, утвержденной решением ВККС РФ от 29 сентября 2016 г.<sup>18</sup>, абзацами 2 и 3, и теперь обращения и жалобы, не связанные с совершением судьей дисциплинарного проступка, рассматриваются в срок не позднее одного месяца со дня их регистрации, если не установлен сокращенный срок. Подобное правовое регулирование в полной мере согласуется с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>19</sup>.

Другим поводом для принятия решения по усмотрению выступает множественность нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность публичной администрации. Практически всегда должностное лицо, принимая то или иное решение, предпочитает руководствоваться административным регламентом, если таковой имеется, а не законом. Логика, которую не скрывают и сами должностные лица, предельно проста: за несоблюдение норм регламента накажут, а за неисполнение собственно закона, как правило, ответственности нет. Возможна ситуация, когда административный регламент, которым руководствуется должностное лицо, дефектен, то есть не соответствует закону. Указанное лицо может по усмотрению проявить, так сказать, «административную смелость», иными словами, правильно оценив ситуацию, на свой страх и риск руководствоваться не административным регламентом, а непосредственно законом. В этом случае имеет место усмотрение во благо. На практике такое представить сложно, но гипотетически – возможно.

По мнению докладчика, всякое административное усмотрение в решающей степени должно основываться на нормах ст. 2 Конституции Российской Федерации,

<sup>17</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

которые призваны быть здесь своеобразными альфой и омегой, то есть нужно иметь в виду то, насколько решение, принятое по усмотрению, соответствует интересам конкретного человека, которого оно касается.

Заместитель начальника федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (по научной работе) (далее – Омская академия МВД России) доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации **В. А. Гусев** в докладе «Суд в системе оперативно-розыскных правоотношений» напомнил, что суд в указанной системе появился с принятием ныне утратившего силу Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»<sup>20</sup>. Этот закон упоминал о суде всего семь раз и отводил ему в системе оперативно-розыскных отношений весьма скромную роль. Кардинальным образом ситуация изменилась с вступлением в силу Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>21</sup>, который существенно повысил значение решений суда для всех участников оперативно-розыскного процесса.

В настоящее время суды (судьи):

– рассматривают жалобы граждан, полагающих, что действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее – ОРД), привели к нарушению их прав и свобод. Подобные жалобы нередко поступают в суд по причине отказа оперативно-розыскных органов в предоставлении гражданам сведений о полученной о них информации, если в отношении этих граждан в возбуждении уголовного дела отказано

либо уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события преступления или в связи с отсутствием в деянии состава преступления;

– осуществляют контроль за хранением и уничтожением фонограмм и других материалов, полученных в результате прослушивания телефонных и иных переговоров лиц, в отношении которых не было возбуждено уголовное дело;

– принимают меры по восстановлению прав и законных интересов граждан, возмещению причиненного вреда;

– выносят определения по уголовным делам, находящимся в их производстве, которые являются основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий;

– принимают решения о проведении оперативно-розыскных мероприятий (включая получение компьютерной информации), которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища;

– осуществляют контроль за проведением неотложных оперативно-розыскных мероприятий и принимают последующее решение о законности их проведения.

Анализ изменений и дополнений, внесенных в оперативно-розыскное законодательство, позволяет сделать вывод о прямо пропорциональной зависимости включенности суда в процесс осуществления ОРД от ее легализации: чем больше развивается нормативное правовое регулирование ОРД, тем больше присутствия судебных органов в оперативно-розыскных правоотношениях. Данная тенденция вполне справедливо оценивается некоторыми отечественными учеными-

<sup>20</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

юристами, в частности профессором В. В. Николюком, как свидетельство формирования самостоятельного оперативно-розыскного вида судопроизводства.

Первый заместитель начальника Омской академии МВД России (по учебной работе) доктор юридических наук, доцент **М. С. Десятов** в докладе «*Правоприменительное усмотрение в оперативно-розыскном процессе: использовать – нельзя – усомниться*» поднял традиционно острую и актуальную научную проблему оценки результатов реализации дискреционных полномочий. Изложив существующие в науке подходы, докладчик констатировал, что оперативно-розыскному усмотрению ученые-юристы должного внимания не уделяют. Научная дискуссия по данному вопросу отсутствует; исследователи, как правило, ограничиваются общими теоретико-правовыми рассуждениями об усмотрении либо делают акцент на судебном, административном, следственном усмотрении, условно универсализируя его для всех направлений и форм правоприменительной деятельности. Это серьезно оскудняет оперативно-розыскную науку, поскольку не учитывает уникальных особенностей оперативно-розыскного усмотрения, таких как дефицит времени и ресурсов, активное противодействие со стороны криминалитета, негласность реализации оперативно-розыскных мероприятий, особенности нормативного правового регулирования в сфере ОРД (отсутствие строгой процессуальной формы и детализации юридических процедур, дуалистичность регулирования с приматом ведомственного правового регулирования при условной декларативности закона), участие в оперативно-розыскном процессе лиц, которые оказывают конфиденциальное содействие, действуют по поручению оперативного сотрудника, не наделены самостоятельностью, но вынуждены пребывать в условиях сложной

оперативной обстановки, требующей порой немедленного реагирования. Сказанное свидетельствует о необходимости пересмотра существующих подходов не только к правоприменительному усмотрению в ОРД, его значимости для уголовного процесса, но и использованию его результатов в доказывании по уголовным делам. Подобный пересмотр требует консолидации ученых в области ОРД, теории права, административного и уголовно-процессуального права с целью выработки единых подходов к законодательному закреплению дискреционных полномочий субъектов названной деятельности. В завершение своего выступления М. С. Десятов вернулся к названию представленного им доклада, в котором заложена дилемма: можно ли использовать оперативно-розыскное усмотрение или же необходимо уклониться от него, избежать, усомнившись в его законности? С точки зрения докладчика, такое усмотрение – абсолютно легитимный и уникальный правовой инструмент, функционал которого до настоящего времени не раскрыт и не исследован на должном уровне.

Доцент кафедры административного и финансового права, руководитель междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности Санкт-Петербургского государственного университета кандидат юридических наук, доцент **Е. А. Дмитрикова** в своем докладе «*Судебный контроль обоснования контрольными (надзорными) органами наличия “непосредственной угрозы”*» подчеркнула, что Закон о государственном контроле не содержит определения понятия «*непосредственная угроза*». Между тем реализация дискреционных полномочий должностных лиц контрольных (надзорных) органов предполагает обоснование решений, принимаемых в связи с оценкой такого обстоятельства, как наличие «непосредственной угрозы» причинения вреда (ущерба) охраняемым законом

ценностям. Наличие «непосредственной угрозы» подлежит оценке должностным лицом контрольного (надзорного) органа еще до принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий. Как предусмотрено ч. 4 ст. 45 и ч. 10 ст. 52.2 Закона о государственном контроле, «в случае, если при проведении профилактических мероприятий установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», инспектор незамедлительно направляет информацию для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий либо принимает меры, предусмотренные ст. 90 Закона о государственном контроле. Кроме того, сведения об «угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» включены в перечень оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий (ч. 1 ст. 57 Закона о государственном контроле).

Постановлением № 336 определены особенности организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в числе которых следует отметить перечень оснований для проведения внеплановых мероприятий. Если в рамках реализации первого опыта «моратория на проверки» круг контролируемых лиц, на которых распространял действие мораторий, определялся в качестве исключения<sup>22</sup>, то воплощенный в Постановлении № 336 подход, напротив, отличает то, что проведение внеплановых проверок, кон-

трольных (надзорных) мероприятий допускается в виде исключения только при наличии одного из оснований, установленных исчерпывающим перечнем. Ряд оснований связан с оценкой наличия «непосредственной угрозы» причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Анализ практики применения п. 3 Постановления № 336 показал, что решение о наличии «непосредственной угрозы», принятое по результатам оценки фактических обстоятельств контрольными (надзорными) органами, подлежит ведомственному и судебному контролю в случае обжалования решения, а обоснованность решения проверяется органами прокуратуры в обязательном порядке. По результатам анализа правоприменительной практики выделяются следующие категории споров, связанных с проверкой обоснования контрольными (надзорными) органами наличия «непосредственной угрозы»: оспаривание контролируруемыми лицами решения о проведении внеплановой проверки, контрольного (надзорного) мероприятия и решения органов прокуратуры о согласовании внеплановой проверки, контрольного (надзорного) мероприятия<sup>23</sup>; споры контрольных (надзорных) органов с органами прокуратуры в связи с отказом в согласовании внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий<sup>24</sup>; оспаривание определений об отказе в возбуждении дела об административном

<sup>22</sup> См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 26.1); Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> См., напр.: *Постановление* Арбитр. суда Сев.-Зап. окр. от 1 нояб. 2024 г. № Ф07-12749/2024 по делу № А56-84640/2023; *Постановление* Арбитр. суда Сев.-Зап. окр. от 28 нояб. 2024 г. № Ф07-14203/2024 по делу № А21-11065/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> См., напр.: *Кассационное определение* Третьего кассац. суда общ. юрисдикции от 26 окт. 2022 г. № 88а-19605/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правонарушении<sup>25</sup>. Критериями оценки наличия «непосредственной угрозы» выступают степень вероятности и наличие прямой причинно-следственной связи<sup>26</sup>. По результатам мониторинга правоприменительной практики различающийся подход выявлен в части оценки степени вероятности «непосредственной угрозы».

Представляется, что опыт применения Постановления № 336 имеет практическое значение в связи с последними изменениями Закона о государственном контроле<sup>27</sup> и необходимостью системного применения положений ч. 1 ст. 57 и ч. 1 ст. 60 этого закона для обоснования наличия «непосредственной угрозы» при принятии решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

Доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета доктор юридических наук, доцент **А. В. Должник** в своем докладе «Административный произвол и материальный судебный контроль» обратил внимание на необходимость четкого разграничения в деятельности органов публичного управления допустимого административного усмотрения и произвола. Последний феномен редко становится предметом исследования в отечественной доктрине административного права. Между тем понятие произвола известно со времен Античности, когда выделялись формы правления, преследующие общую пользу, и те из них, которые извращали общее благо. Сейчас также можно столкнуться с ситуацией, в которой административный орган защищает свой ведомственный или даже коррупционный интерес, но не действительно публичные цели.

В законодательстве и судебной практике разных юрисдикций выработано несколько критериев, которые позволяют квалифицировать административные решения и действия в качестве запрещаемого произвола или допускаемого усмотрения. Еще в дореволюционной доктрине под воздействием французских подходов различались критерии, относящиеся к проверке внешней и внутренней законности.

Первая группа требований позволяет оценить оспариваемый акт на предмет соблюдения формальных требований, включая возможное превышение полномочий органа или должностного лица. При обращении к этой группе требований судьи осуществляют преимущественно формальный контроль обжалуемого акта. Такой подход чаще встречается в практике российского административного судопроизводства, когда проводится проверка исключительно на предмет наличия у органа, принявшего оспариваемый акт, компетенции в соответствующей области или же соблюдения правил вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов, а также формы и порядка принятия акта. В то же время Верховный Суд Российской Федерации ясно формулирует запрет чрезмерного формализма при осуществлении судебного контроля административных актов.

Вторая группа критериев касается содержательных аспектов оспариваемых актов. Здесь суды, среди прочего, должны оценить, не отклоняется ли акт публичной администрации от законной (надлежащей) цели. Использовать понятие законности (внутренней, материальной) можно лишь условно, если отождествлять ее

<sup>25</sup> См., напр.: *Постановление* Арбитражного суда Сев.-Зап. окр. от 14 нояб. 2023 г. № Ф07-15104/2023 по делу № А56-14169/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См., напр.: *Решение* Ленинградского районного суда г. Калининграда от 30 янв. 2024 г. по делу № 2а-535/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> *О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»* : Федер. закон от 28 дек. 2024 г. № 540-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с формальной и содержательной правоммерностью правовых актов управления. При этом нужно иметь в виду, что материальный судебный контроль имеет известные пределы. Суды в большинстве юрисдикций не склонны подменять решения административного органа и должностного лица. В особенности это касается фактических обстоятельств, которые первоначально были установлены административными органами на досудебных стадиях, а также судебной переоценки административного толкования норм права, применимых к разрешаемому спору.

Докладчик провел краткий анализ нескольких примеров судебной практики разрешения судами административных споров в России и Германии о присуждении ученых степеней. Эти дела демонстрируют пределы судебного контроля содержания упомянутой административной процедуры ввиду отсутствия у судей специальных познаний в конкретных научных областях. Вместе с тем в исключительных случаях, когда административные споры касаются основополагающих индивидуальных прав или интересов уязвимой группы лиц, суды могут в качестве исключения осуществлять материальный контроль оспариваемых актов управления.

Главный научный сотрудник федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (Москва) доктор юридических наук, профессор **С. М. Зырянов** в своем докладе «*Дискреция – важный элемент статуса субъекта управления*» сделал вывод, что в развитии правового регулирования отмечаются две однонаправленные тенденции: законодатель стремится урегулировать как можно подробнее более широкий круг общественных отношений и, в то же время, максимально сузить пределы усмотрения должностных лиц. Первая тенденция объ-

ясняется желанием учесть все возможные жизненные ситуации, а вторая – желанием устранить условия для злоупотреблений и коррупции.

Эта, безусловно, позитивная мотивация законодателя не влечет столь же позитивные последствия. Стремление детализировать нормативные предписания ведет к появлению новых противоречий и неопределенностей, которыми пользуются недобросовестные лица, начинается «игра в регуляторные кошки-мышки». Не приближает к достижению целей и подробная регламентация административных процедур.

К проблеме соотношения права и справедливости обращались многие мыслители [6, с. 42–47; 7, с. 95]. Жизненные ситуации настолько разнообразны и непредсказуемы, что учесть в законодательстве все варианты невозможно. С этой точки зрения определенная дискреция позволяет компенсировать данный недостаток. Высказывание Д. А. Фурсова о том, что правосудие надо понимать как достижение справедливости, а не дословное толкование закона, может быть распространено и на управленческие решения [8, с. 235].

Необходимо учитывать еще один важный аспект усмотрительности – психологический: должностное лицо, принимающее решение по конкретному делу, вносит в него личностный элемент, что повышает его ответственность за свои действия или, как отмечала Н. Г. Салищева, определяет творческий характер деятельности должностного лица [9, с. 18], в противном случае управленческая деятельность свелась бы к механическому бинарному выбору – «да» или «нет» («удовлетворить» или «отказать»). Речь о доверии к должностному лицу в собственном смысле этого слова, в отличие от использования термина «доверие» в законодательстве о государственной службе, где предусматривается возможность увольнения

по «утрате доверия». Поэтому судебный контроль за законностью и обоснованностью административных актов может быть более эффективным средством, чем дальнейшая детализация материального и процессуального (процедурного) права.

В этой связи представляют интерес сформированные по итогам рассмотрения споров с компаниями «Шеврон», «Скидмор», «Лопер Брайт» [10] административно-правовые доктрины, в которых установлены критерии судебного контроля административных актов: в какой мере суд должен «уважать» (deference) решение органа исполнительной власти, учитывая, что квалификация последнего по конкретному предмету выше, чем у судьи.

Доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева (Москва) кандидат юридических наук, доцент **В. А. Зюзин** в своем докладе «Административно-процессуальные принципы судебного контроля над административным усмотрением» на основании результатов исследования современной судебной практики охарактеризовал отмеченные принципы в качестве юридических гарантий законности дискреционных актов и действий публичной администрации.

Именно административно-процессуальные принципы, применимые судами ко всем административным делам, но никак не принципы административных процедур, могут помочь эффективно обеспечивать судебный контроль. Это обусловлено тем, что административные процедуры устанавливаются в целях минимизации административного усмотрения, но никак не для обеспечения гарантий прав частных лиц в делах, где публичная администрация реализует свои дискреционные полномочия.

Формирование в отечественной судебной практике административно-процессуальных принципов по своему содержанию соответствует международно-правовой практике нормирования деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, в частности Рекомендации № R (80) 2 Комитета министров Совета Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами»<sup>28</sup>. При этом стандарты Совета Европы в отечественную доктрину переносить не следует, так как они полностью перекрываются используемыми российскими судами при разрешении административных дел принципами поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, справедливости, соразмерности, разумных ожиданий, запрета злоупотребления правом и запрета сверхформализма.

Суды при рассмотрении административного дела, связанного с реализацией органом дискреционных полномочий, принимают решение в зависимости от весомости принципа, приписываемой ему в конкретной ситуации исходя из существующих на данный момент фактических и правовых обстоятельств. В сложившейся ситуации суд оценивает весомость отдельных принципов и устанавливает условный приоритет одного принципа над другим.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации заключается, в частности, в том, что в конституционно значимых целях законодатель не только вправе, но и обязан использовать все доступные – в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий – средства государственного принуждения, руководствуясь при этом общими принципами, которые имеют универсальное значение

<sup>28</sup> URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae) (дата обращения: 23.05.2025).

и по своей сути относятся к отпавным началам конституционного правоупорядка. Таким образом, суд оценивает, насколько верно и правильно в конкретной ситуации в рамках своих дискреционных полномочий правоприменитель следовал отмеченным принципам. Следовательно, принципы выступают в данном случае как гарантия или «страховка» для частных лиц.

В подтверждение изложенного докладчик в качестве примера привел Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Востокфлот”»<sup>29</sup>, в котором делается вывод относительно применимости к усмотрению публичной администрации границ, заданных конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности. Кроме того, из анализа Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2024 г. № 51-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.1 и иных положений о подсудности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Подольского городского суда Московской области»<sup>30</sup> следует, что если в правоприменительной практике достаточно широко распространена существенно различающаяся интерпретация тех или иных положений, порождающая фактическую легализацию разных вариантов их применения, то такие положения не могут быть признаны отвечающими конституционным критериям определенности право-

вого регулирования. Иное подрывало бы доверие граждан к закону, не позволяя им соотносить свои действия (бездействии) с его предписаниями и предвидеть их последствия.

Таким образом, применение административно-процессуальных принципов позволит не просто ограничить административное усмотрение в деятельности публичной администрации, а требовать от последней предсказуемости и разумности правового регулирования, а также избежать формального подхода при разрешении административных дел. Критерии, которые могут использоваться при оценке законности и целесообразности актов и действий публичной администрации, могут вырабатываться в судебных решениях по административным делам.

Профессор кафедры административного права федерального государственного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации **А. И. Каплунов** в своем докладе «Контроль за административным усмотрением при оценке правомерности применения мер административного принуждения» рассмотрел названный контроль на примере оценки правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для останковки транспортного средства.

Повод для административного усмотрения дают положения п. 1 ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>31</sup>, которые предусматривают возможность применения огнестрельного оружия «для останковки транспортного средства путем

<sup>29</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан» (курсив докладчика. – Ю. С.). Данная формулировка может быть истолкована как содержащая косвенный (скрытый) запрет на причинение ранения лицам, находящимся в останавливаемом транспортном средстве.

Ключевым моментом в анализируемой ситуации является создание водителем останавливаемого транспортного средства «угрозы жизни и здоровью граждан», то есть совершение действий, которые по степени опасности схожи с уголовно наказуемым деянием. В свою очередь это свидетельствует о возникновении обстоятельства, исключающего преступность деяния и учитываемого при оценке обоснованности и вынужденности применения оружия для устранения создавшейся угрозы.

Однако после того как «угроза жизни и здоровью граждан» устранена путем применения огнестрельного оружия, но при этом в результате произведенных выстрелов причинен уголовно наказуемый вред правонарушителю, что же остается в остатке? Ответ – ранение (в отдельных случаях смертельное), полученное правонарушителем в качестве реакции на его действия, которые по законодательству могут быть квалифицированы только как административные правонарушения. Что же касается «угрозы жизни и здоровью граждан», исходившей от действий правонарушителя и устранявшейся сотрудниками полиции, то она отходит на второй план, поскольку при квалификации (оценке противоправности и наказуемости) действий правонарушителя она фактически не учитывается. Такая угроза фигурирует только в п. 1 ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», предусматривающем рассматривае-

мое основание применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия.

В качестве примера можно привести случай применения табельного огнестрельного оружия 9 октября 2023 г. сотрудниками Госавтоинспекции на автодороге в Белгородской области в ходе преследования автомобиля за несоблюдение его водителем требований, предписанных дорожной разметкой, в результате которого ему было причинено огнестрельное осколочное слепое ранение грудного отдела позвоночника.

При таких последствиях стрельбы из табельного огнестрельного оружия соответствующие органы юрисдикции, оценивая правомерность действий сотрудников полиции, скорее всего, будут исходить из соразмерности действий правонарушителя (которые формально содержат признаки не уголовно наказуемых деяний, а административных правонарушений в области дорожного движения), несмотря на наличие в них «угрозы жизни и здоровью граждан», и наступившего в результате действий сотрудника полиции тяжкого вреда, сведя в итоге правомерность применения огнестрельного оружия к установлению соразмерности вреда, причиненного останавливаемым водителем, тому вреду, который причинен ему самому. Однако такой подход противоречит нормам, определяющим полномочия сотрудника полиции на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Применяя огнестрельное оружие на законном основании, сотрудник полиции вправе рассчитывать на понимание и защиту со стороны государства в лице законодателя, а также надзорных, следственных и судебных органов, осуществляющих контроль за административным усмотрением. В подобных случаях ответственность за последствия, наступившие в результате выстрела из огнестрельного оружия, должна ложиться на лицо, создавшее своими

противоправными действиями общественно опасную ситуацию (то есть водителя), а не на сотрудника полиции, который был вынужден ее устранять.

Главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **М. Н. Кобзарь-Фролова** в докладе «*Вынесение решения в порядке усмотрения (на примере конфликтов в налоговых правоотношениях)*» сделала акцент на актуальности темы конференции и ее значении для таких молодых правовых областей, как, например, налоговая сфера, характеризующаяся частыми изменениями законодательства и высоким удельным весом споров с налоговыми органами, переносимых в судебные инстанции.

В условиях ускоренного развития инженерных, финансовых, IT-технологий, наращивания потенциала интернет-ресурсов, интернет-платформ и прочего появляются новые возможности, инструменты ведения бизнеса и извлечения прибыли (доходов). Часто законодатель не успевает за прогрессом, технологиями и основанной на них изворотливостью предпринимателей.

В этой связи усмотрение в налоговых конфликтах в целом следует понимать как правовое отношение, в основе которого лежит вынесенный уполномоченным органом публичной власти (должностным лицом) подзаконный ненормативный акт, имеющий своим назначением юридическое разрешение дела, но являющийся оспоримым в силу того, что основания и (или) порядок его издания не урегулированы правовыми нормами с достаточной степенью полноты или конкретности.

По оценке профессора кафедры конституционного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева» (Екатеринбург), профессора кафедры

конституционного и международного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург) доктора юридических наук, профессора **О. А. Кожевникова**, приведенной в его докладе «*Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам дискреции правотворческих и правоприменительных органов*», вопросы состояния и качества российского законодательства и правоприменительной практики, вне зависимости от отраслевой принадлежности, постоянно находятся в поле зрения многочисленных исследователей. Закон – какими бы совершенными людьми он ни создавался, какие бы юридические школы и иные силы ни привлекались к его созданию – вряд ли сможет удовлетворить потребности каждого. Говоря о любом значимом для общества и государства правовом акте, мы имеем в виду способность такого акта найти и выразить компромисс в решении ситуаций, входящих в предмет правового регулирования названного акта. В этой связи вопросы усмотрения и его пределов в правотворческой и правоприменительной деятельности являются чрезвычайно актуальными и требуют своего осмысления и даже толкования.

На выявление содержания категории «усмотрение» существенное влияние оказывает отраслевая специфика, а также вид судопроизводства, в рамках которого судом оценивается вышеназванная категория. Так, понимание усмотрения с позиции доктринальных основ конституционного права и конституционного судебного процесса несколько отличается не только от соответствующих подходов, используемых в административно-правовой науке, но и от имеющихся теоретических выкладок в областях процессуально-правовых наук.

Докладчик обратил внимание на то, что, во-первых, в конституционной судебной практике понятия «усмотрение» и «дискреция» не являются синонимичными, а обладают устойчивыми, в достаточной степени сформировавшимися на практике различиями. Если понятие «усмотрение должностных лиц» отражает общественное значение данного социального института, то термин «дискреция» – правовую специфику основанного на праве и ограниченного правом усмотрения специального субъекта – должностного лица [11, с. 33].

Во-вторых, Конституционный Суд Российской Федерации при использовании категорий «дискреция» и «усмотрение» связан своими конституционными полномочиями в сфере осуществления конституционного контроля. На современном этапе российское конституционное правосудие действует более гибко, все чаще решениями Конституционного Суда Российской Федерации блокируется не оспариваемая норма как таковая, а используемый правоприменителем неконституционный подход к выявлению ее содержания.

В качестве примера обращения Конституционного Суда Российской Федерации к упомянутым категориям можно привести его правовую позицию о том, что «федеральный законодатель, действуя в пределах достаточно широкой дискреции и используя – с учетом сложившихся в государстве экономических и социальных условий и состояния законности в конкретных сферах общественных отношений – сочетание общих и диффе-

ренцированных подходов к правовому регулированию осуществления государственными органами контрольно-надзорных функций и полномочий, вправе устанавливать в соответствии с требованиями, вытекающими из Конституции Российской Федерации, определенные особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в сфере деятельности некоммерческих организаций (объединений)»<sup>32</sup>.

Другим примером конституционно-правового толкования дискреции служит сформулированное Конституционным Судом Российской Федерации положение о том, что, «закрепляя и изменяя составы административных правонарушений, меры ответственности за их совершение и порядок производства по делам об административных правонарушениях, законодатель – как федеральный, так и региональный – обладает широкой дискрецией и вместе с тем связан положениями Конституции Российской Федерации, содержащимися прежде всего в ее статьях 1 (часть 1), 19 (часть 1), 49, 54 и 55 (часть 3) и образующими в совокупности исходные начала института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации, согласно которым применение административной ответственности может иметь место только на основе закона, четко определяющего состав административного правонарушения, включая вину как обязательный признак субъективной стороны, и должно быть таким, чтобы ее последствия (в том числе для лица, привлекаемого

<sup>32</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февр. 2015 г. № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

к ответственности) являлись адекватными тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая соблюдение баланса основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений»<sup>33</sup>.

Внимание Конституционного Суда Российской Федерации к категориям дискреции и усмотрения имеет свою фундаментальную основу, заложенную в положении ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации, в которой в одном ряду с целью защиты верховенства Конституции присутствует и цель защиты прав и свобод. В таком построении текста названной нормы заложен глубочайший смысл, поскольку именно Конституция и закрепленные в ней права и свободы личности определяют обязанность их соблюдения всеми субъектами права, в том числе и властными институтами, что вызывает объективную необходимость постоянной конституционно-правовой оценки правотворческой и правоприменительной практики реализации правовых институтов дискреции и усмотрения.

Профессор кафедры гражданского и административного процесса Волго-Вятского института (филиала) федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» (Киров) доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда в почетной отставке **П. И. Кононов** в докладе «*Судебный контроль над административным усмотрением при при-*

*нятии решений, совершении действий (бездействии) органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, их должностными лицами»* привлек внимание участников конференции к тому, что вопросам судебного контроля за законностью и обоснованностью административного усмотрения при принятии органами исполнительной власти, иными органами, организациями, наделенными публичными полномочиями, их должностными лицами (далее – административные органы) решений, совершении ими действий (бездействии) посвящено содержание п. 18 Постановления № 21. По смыслу разъяснения, содержащегося в указанном пункте, при оценке правомерности и обоснованности административного усмотрения в ходе рассмотрения соответствующих административных дел суды должны руководствоваться двумя критериями: 1) соответствием усмотрения предусмотренной законом цели принятия решения, совершения действия (бездействия); 2) соблюдением требований соразмерности принятого решения, совершенного действия (бездействия).

Представляется, что сформулированные в п. 18 Постановления № 21 критерии оценки законности и обоснованности административного усмотрения являются неполными и требуют уточнения и раскрытия применительно к различным случаям проявления указанного усмотрения, а именно: 1) случаям, когда нормы права предусматривают лишь основания и цели принятия решения, совершения действия, умалчивая о возможных вариантах указанного решения или действия административного органа, его должностного лица; 2) случаям, когда нормы права, определяя основания и цели принятия решения,

<sup>33</sup> *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Романа Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»* : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 сент. 2021 г. № 2122-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

совершения действия, устанавливают также перечень конкретных возможных решений или действий административного органа, его должностного лица. С точки зрения докладчика, система соответствующих критериев может быть представлена следующим образом.

В первом случае критериями судебной оценки законности и обоснованности административного усмотрения выступают: 1) наличие юридико-фактической ситуации, требующей правового урегулирования (разрешения) посредством принятия адекватного властного решения или совершения адекватного властного действия; 2) соответствие выбранного решения, действия, в том числе в части соразмерности применяемой меры административного ограничения или принуждения, целям правового урегулирования (разрешения) возникшей юридико-фактической ситуации.

Во втором случае критериями судебной оценки законности и обоснованности административного усмотрения являются: 1) наличие юридико-фактической ситуации, требующей правового урегулирования (разрешения) в соответствии с одним из предусмотренных нормами права вариантов; 2) соответствие выбранного из числа предусмотренных нормами права решения, действия, в том числе в части соразмерности применяемой меры административного ограничения или принуждения, характеру возникшей и разрешаемой юридико-фактической ситуации (ее содержанию, реальным или потенциальным юридически значимым последствиям, целям разрешения).

При оспаривании в суде бездействия административного органа, выразившегося в непринятии им какого-либо властного решения или в несовершении какого-либо властного действия, судебная оценка законности и обоснованности проявленного при этом административного усмотрения, по мнению докладчика, должна учиты-

вать следующие обстоятельства: 1) наличие достаточных фактических и правовых оснований для проявления в сложившейся юридико-фактической ситуации властного волеизъявления в целях ее разрешения; 2) наличие в указанной ситуации необходимости принятия конкретного и истребуемого административным истцом (заявителем) решения или совершения действия; 3) достаточность или недостаточность для разрешения сложившейся юридико-фактической ситуации ранее принятых решений или ранее совершенных действий.

Свой доклад *«Процессуальные и внепроцессуальные административные акты: особенности реализации усмотрения»* заместитель начальника юридического управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», доцент кафедры публичного права федерального государственного бюджетного учреждения высшего образования «Государственный академический университет гуманитарных наук» (Москва) кандидат юридических наук **В. А. Подейко** начал с констатации того, что исследование административного усмотрения, включая судебный (как, впрочем, и любой другой) контроль его реализации, неразрывно связано с учением о природе административного акта. В данном отношении отечественный правопорядок не отличается от исторически родственных ему континентально-европейских правопорядков германского типа. При этом следует учитывать, что в российском праве не существует нормативного определения административного акта, а есть квазинормативное, данное в пп. 3 и 4 Постановления № 21. В названном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации доктринальное понятие «административный акт» отсутствует, вместо него используются термины «решение»

и «действие», что в некоторых случаях может создавать определенные сложности для доктрины, но едва ли они дают о себе знать в ходе правоприменительной деятельности.

Тем не менее для чисто практических целей совершенствования судебного контроля административного усмотрения необходимо указать на одно разграничение, которое Пленум Верховного Суда Российской Федерации прямо так и не провел. На первый взгляд может показаться, что различие между указанными в пп. 3 и 4 Постановления № 21 терминами состоит в том, что решение носит правовой характер, а действие – фактический. Во многих случаях этот вывод будет совершенно правильным, однако в действительности критерий разграничения иной.

В австрийской юридической науке в свое время сформировалось мнение, согласно которому главным в фактических действиях административного органа (например, в применении мер непосредственного административного принуждения) является не собственно фактический характер этих действий, а то, что они совершаются вне рамок какого-либо административного производства<sup>34</sup>. Поэтому если такие действия обладают признаками административного акта (классический пример – жест регулировщика), то эти административные акты следует называть внепроцессуальными.

Разделение на процессуальные и внепроцессуальные административные акты в полной мере просматривается и в российской правовой системе. В одних случаях процессуальный характер административного акта вполне очевиден, как в случае с постановлением должностного лица по делу об административном правонарушении, постановлением судебного пристава-исполнителя в исполнительном производстве, предписанием органа контроля в контрольно-надзорном производ-

стве и т. д. И если в каких-то ситуациях процессуальный характер административного акта не столь очевиден внешне, то он в любом случае присутствует.

Наглядной иллюстрацией этого является производство по присуждению (лишению, восстановлению) ученых степеней. Не только Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, но и диссертационный совет в данном случае являются в функциональном смысле административными органами, а их решения – процессуальными административными актами, то есть решениями в смысле п. 3 Постановления № 21.

Основное различие в судебном контроле реализации административного усмотрения применительно к процессуальным и внепроцессуальным административным актам состоит в том, что первые всегда носят юрисдикционный характер и оцениваются судом в целом по тем же правилам, которые существуют и для оценки судебных актов судом вышестоящей инстанции; вторые же юрисдикционного характера не носят, и поэтому такой подход к ним в полной мере применяться не может.

Кроме того, в некоторых случаях возможен и предварительный судебный контроль процессуальных административных актов, наглядный пример – рассмотрение судом заявления судебного пристава-исполнителя об ограничении права должника на выезд за пределы Российской Федерации в случаях, когда исполнительное производство возбуждено не на основании судебного акта. По отношению к внепроцессуальным административным актам такой предварительный судебный контроль невозможен.

Изложенное будет по меньшей мере небесполезно правоприменителю, который не всегда четко проводит разграничение между процессуальными и внепроцессуальными административными

---

<sup>34</sup> *Raschauer B. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. Aufl. Wien : Verlag Österreich, 2017. S. 372–385.*

актами на практике. Можно даже выразить надежду на то, что со временем это все же приведет и правоприменителя, и законодателя к необходимости принятия рамочного закона об административном производстве.

По утверждению начальника кафедры административного права федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя» доктора юридических наук, доцента **Ю. И. Попугаева**, выступившего с докладом «*Проблемные аспекты административного усмотрения в юрисдикционной деятельности полиции*», актуальность темы конференции предопределена тем, что изучение феномена административного усмотрения необходимо для всех категорий правоприменителей – сотрудников правоохранительных органов, контрольно-надзорных инстанций, представителей судебного корпуса.

Сегодня требуется дальнейшая разработка проблем, касающихся условий и пределов допустимости административного усмотрения в правоприменительной деятельности, совершенствования правовой основы, принципов контрольной и надзорной деятельности за реализацией усмотрения, а также соотношения административного усмотрения с процессом доказывания обстоятельств, толкования деликтных норм, способами преодоления их коллизий и конкуренции. Данные проблемы напрямую стыкуются со злободневной коррупционной тематикой, вопросами обеспечения законности в деятельности публичной администрации, антикоррупционного стандарта поведения госслужащего и др.

Помимо этого, обозначенная проблематика, безусловно, касается также деятельности, связанной с подготовкой нормативных правовых актов, поскольку

ку при формулировании правовых норм (особенно защитной, охранительной направленности, деликтных) должны учитываться определенные требования, критерии, предполагающие их объективную необходимость, социальную и правовую обоснованность, возможность, в том числе, ресурсной реализации и т. д.

Изложенное обуславливает необходимость обязательного и обстоятельного рассмотрения и изучения проблем административного усмотрения в ходе подготовки специалистов в юридических вузах страны.

Доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева (Москва) кандидат юридических наук, доцент **С. А. Порываев** в докладе «*Пределы полномочий суда в рамках судопроизводства по делам об оспаривании административно-правовых актов*» высказал мнение о том, что вопрос о судебном контроле над административным усмотрением может быть рассмотрен в контексте пределов судебных полномочий в делах об оспаривании нормативных и ненормативных административно-правовых актов. Особое значение в этой связи приобретают акты высших судебных инстанций – Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации. Уже в Постановлении № 36 Пленум Верховного Суда Российской Федерации наряду с положением о том, что суд общей юрисдикции не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти (абз. 1 п. 62), сформулировал важную правовую позицию, согласно которой превышение такими субъектами полномочий либо использование их вопреки законной цели и правам, законным интересам граждан, организаций, государства и общества является основанием для признания таких

решений, действий (бездействия) незаконными (абз. 2 п. 62).

Позднее, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»<sup>35</sup> констатировалось, что, проверяя полномочия органа (должностного лица), принимающего нормативный правовой акт, суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции субъектов публичной власти (абз. 3 п. 28). Но одновременно, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, суду необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается судом недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (абз. 1 п. 35). Мы видим здесь расширение пределов судебных полномочий.

Далее, в Постановлении № 21 внимание судов обращено на то, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм (абз. 3 п. 17). Исходя из этого, судам необходимо проверять, исполнена ли субъектом публичной власти при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействия) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учету требований соразмерности (пропорциональности). Проверять законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением

требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленным этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, судам надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций (абз. 5 и 6 п. 17).

Разъясняя пределы контроля судов над административным усмотрением, Пленум Верховного Суда Российской Федерации отмечает, что в случаях, когда в соответствии с законодательством субъектам публичной власти предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода суда о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (абз. 1 п. 18). Здесь также наблюдается тенденция расширения возможностей судебного контроля над административным усмотрением, совмещаемого с развитием системы принципов административного права.

Особого внимания заслуживает правовая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома

---

<sup>35</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой»<sup>36</sup>. Согласно этой правовой позиции суд, признав незаконным решение органа или лица, наделенных публичными полномочиями, может возложить на них обязанность повторно рассмотреть возникший вопрос, может указать на необходимость принятия ими конкретного решения либо совершения определенного действия, а может самостоятельно восстановить нарушенное право, устранить допущенное нарушение. Обратившееся за судебной защитой лицо не должно при этом неопределенно долго оставаться лишенным возможности удовлетворить свои законные притязания. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации ориентирует суды на занятие активной позиции при разрешении судебных административных дел, в том числе по тем вопросам, где у органов публичной власти имеются дискреционные полномочия.

Из проанализированных материалов судебной практики докладчиком сделан вывод, что позиция высших судебных инстанций страны развивается в сторону признания все более широких пределов полномочий судов при проверке законности нормативных и ненормативных административно-правовых актов и, в частности, расширения возможностей судебного контроля над административным усмотрением в целях обеспечения более эффективной защиты прав и свобод граждан и организаций, а также интересов государства и общества.

Заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия имени В. М. Ле-

бедева (Москва) доктор юридических наук, профессор **А. И. Стахов** в докладе «Усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия в Российской Федерации» отметил, что административное усмотрение является специальной правовой категорией, традиционно используемой в российской правовой системе как в советский, так и в постсоветский периоды.

Научные подходы к пониманию административного усмотрения органов государственного управления, функционировавших в соответствии с советскими конституциями, изложены в известных трудах А. Е. Лунева, С. С. Студеникина, Ц. А. Ямпольской [1], Б. М. Лазарева [5], Д. М. Чечота [3], А. П. Коренева [12], В. Н. Дубовицкого<sup>37</sup> и Ю. П. Соловья<sup>38</sup>.

В постсоветский период административное усмотрение приобрело несколько иное содержание под воздействием норм Конституции Российской Федерации, упразднившей систему органов государственного управления. В условиях конституционного признания независимости органов судебной власти от иных органов единой системы публичной власти отечественная административно-правовая наука противопоставила административное усмотрение усмотрению судов (судейскому усмотрению).

Следует уточнить, что современное административное усмотрение: а) не отождествляется с деятельностью органов государственного управления, исчезнувших из российской правовой системы с принятием Конституции Российской Федерации, которая установила единую систему публичной власти, включающей органы государственной власти и органы местного самоуправления; б) не столько

<sup>36</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. 156 с.

<sup>38</sup> Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 229 с.

противопоставляется, сколько взаимосвязано с усмотрением органов судебной власти, осуществляющих правосудие посредством административного судопроизводства в силу ст. 118 Конституции Российской Федерации. В этой связи для российской правовой системы возникает насущная потребность в установлении взаимосвязи современного административного усмотрения с правосудием, осуществляемым посредством административного судопроизводства, которое будет логично в обобщенном виде называть административным правосудием.

Комплексный анализ Конституции Российской Федерации, административного законодательства и административно-процессуального законодательства вполне обоснованно позволяет отождествить современное административное усмотрение с деятельностью публичной администрации Российской Федерации (в том числе органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, имеющих статус государственного или иного органа, должностных лиц указанных органов и организаций), а также структурировать его в сопоставлении с основными и специальными административно-публичными функциями, осуществляемыми органами (должностными лицами) публичной администрации Российской Федерации. При таком подходе необходимо различать: 1) усмотрение публичной администрации в рамках административного распорядительства, в том числе в рамках административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания; 2) усмотрение публичной администрации в рамках административно-правовой охраны, а именно административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административным казусам и обеспечения публичных приоритетов, внесудеб-

ного урегулирования административных споров. Соответственно, современное административное усмотрение нельзя отождествлять с усмотрением иных субъектов единой системы публичной власти, например, органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, судов.

Развивая общетеоретический подход к пониманию категории «применение права», административное правосудие можно определить как самостоятельную форму реализации Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, уполномоченными судьями административно-процессуальных принципов и норм административного и административно-процессуального права, закрепленных в административном и административно-процессуальном законодательстве, иных отраслях публичного законодательства Российской Федерации (например, в налоговом законодательстве, законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах и др.). По мнению докладчика, из комплексного анализа КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ закономерно следует вывод о том, что усмотрение публичной администрации как объект административного правосудия проявляется в рамках: 1) административно-защитного правосудия, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам об административно-восстановительных и административно-реабилитационных спорах; 2) административного принудительного правосудия, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам об административно-наказуемых и административно-понуждаемых деликтах; 3) административно-санкционирующего правосудия, осуществляемого посредством отдельных видов административного судопроизводства по делам о санкционировании судом допустимых

и необходимых административно-правовых ограничений.

Предложенный подход к пониманию взаимосвязи усмотрения публичной администрации и административного правосудия может быть использован в целях научно обоснованного выявления и конкретизации норм административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, устанавливающих чрезмерное усмотрение публичной администрации, способствующих принятию конкурирующих судебных решений, подрывающих единообразие отдельных видов административного правосудия.

Руководитель исследовательского центра государственного строительства и публичного права Университета мировой экономики и дипломатии Министерства иностранных дел Республики Узбекистан (Ташкент) доктор юридических наук, профессор **И. А. Хамедов** свой доклад «Административное усмотрение и иные виды дискреционных полномочий» начал с выяснения доктринального смысла административного усмотрения. Административное усмотрение (дискреция, дискреционные полномочия) – один из основных институтов современного права административных процедур. Разрастание административного аппарата неизбежно подрывает в определенной мере верховенство права, поскольку государственное управление содер­жательно усложняется гораздо быстрее, чем эволюционируют законотворчество и судебная практика. Ответом правового государства на этот вызов стало развитие института административного усмотрения, который позволяет повысить гибкость законодательного регулирования, предоставляет публичной администрации некоторую свободу действия, маневренность в рамках закона, но одновременно повышает зна-

чимось судебного контроля над государственным управлением.

Современное государственное управление стремится к эффективности, поэтому оно обязано руководствоваться не только правомерностью, но и управленческой целесообразностью. Поэтому, связывая правом публичную администрацию, необходимо предоставить ей определенную свободу в принятии решений. Если разобраться, административные органы нельзя оставить без усмотрения, нельзя избавить их от возможности действовать разумно, превратив в правоприменительные машины. Разумное правоприменение предполагает некоторую степень свободы в оценке фактических обстоятельств и выборе оптимального решения в конкретной ситуации. Это и называется усмотрением.

Административное усмотрение представляет собой гибкий способ связывания, позволяющий наделить административные органы пространством управленческой свободы в оценке ситуации и принятии решений при сохранении надежного контроля правомерности распоряжения ими этой свободой. Совершенно ошибочно было бы полагать, что административное усмотрение создает риски коррупции. К сожалению, именно такая тенденция в восприятии административной дискреции возникла в постсоветских правовых системах, которые в стремлении противодействовать коррупции стали искоренять административное усмотрение как вредное явление.

В русле отмеченной тенденции в правовой системе Республики Узбекистан феномен административного усмотрения был впервые официально признан в контексте антикоррупционной политики, осуществляемой во исполнение обязательств, вытекающих из Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>39</sup>. В Методике антикоррупционной

<sup>39</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята в г. Нью-Йорке 31 окт. 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленар. заседании 58-ой сессии Генер. Ассамблеи ООН. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утвержденной приказом министра юстиции Республики Узбекистан от 25 декабря 2015 г. № 384-мх (утратил силу 24 февраля 2021 г.)<sup>40</sup>, «широта дискреционных полномочий» фигурировала, к сожалению, в качестве коррупционного фактора, подлежащего исключению. Однако на поверку подобный подход противоречил целям правовой реформы, поскольку именно институт административного усмотрения в рамках права административных процедур является гораздо более эффективным средством предотвращения коррупции в государственном управлении, чем антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов.

Как известно, в германской доктрине различают два вида административного усмотрения – усмотрение в действии и усмотрение в выборе меры [13, с. 19–20]. Усмотрение в действии – это право административного органа действовать или не действовать по собственному усмотрению. Усмотрение в выборе меры – это право выбора меры административного воздействия по собственному усмотрению.

В Законе Республики Узбекистан от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах»<sup>41</sup> (далее – ЗАП) понятие усмотрения определено с учетом положений германской правовой доктрины, что позволяет вместе с тем охватить оба указанных выше вида административного усмотрения, а при помощи телеологического толкования – и более широкий (по сравнению с административным усмотрением в узком смысле) круг дискреционных полномочий.

Статья 4 ЗАП предписывает понимать под административным усмотрением (дискреционным полномочием) «право административного органа применить по своему усмотрению одну из допу-

стимых в рамках законодательства мер или воздержаться от применения соответствующей меры на основе собственной оценки правомерности и целесообразности». Примечательно, что ст. 20 проекта нового закона об административных процедурах (далее – новый ЗАП), принятого парламентом и ожидающего подписания Президентом Республики Узбекистан, содержит уточненную дефиницию административного усмотрения, в которой слова «правомерности и целесообразности» заменены словами «фактических обстоятельств административного дела».

Более широко и подробно (в сравнении со ст. 17 ЗАП) изложены в новом ЗАП положения, относящиеся к административному усмотрению. Так, ст. 20 «Принцип правомерности административного усмотрения (дискреционное полномочие)» указанного законопроекта устанавливает следующее:

«Административный орган обязан осуществлять административное усмотрение (дискреционное полномочие) в пределах, установленных законодательством.

Административный орган не вправе уклоняться от осуществления административного усмотрения (дискреционного полномочия), произвольно сужать его пределы или осуществлять административное усмотрение (дискреционное полномочие) на основе недостаточно исследованных фактических обстоятельств административного дела.

Административное усмотрение (дискреционное полномочие) должно применяться в соответствии с целью данного полномочия.

Административный орган обязан осуществлять административное усмотрение (дискреционное полномочие) одним и тем же способом. Настоящее положение не исключает изменения сложившейся административной практики, связанной

<sup>40</sup> URL: <https://lex.uz/docs/2848241> (дата обращения: 03.05.2025).

<sup>41</sup> URL: <https://lex.uz/docs/3492203> (дата обращения: 03.05.2025).

с осуществлением административного усмотрения (дискреционного полномочия). Изменение сложившейся административной практики должно быть обосновано публичными интересами, носить общий характер и быть устойчивым».

Как и административно-правовая деятельность в целом, административное усмотрение должно осуществляться в соответствии с принципами административных процедур. Для контроля правомерности административного усмотрения во многих государствах широко применяются принципы соразмерности, защиты доверия и исследования. Они позволяют связать административное усмотрение достаточно надежно, чтобы обеспечить разумное, обоснованное и справедливое правоприменение.

Используя критерии правомерности административного усмотрения, докладчик выделил типичные ошибки усмотрения, которые могут встречаться в административной практике:

– злоупотребление усмотрением или применение усмотрения с какой-либо иной целью, нежели та, для которой оно было предоставлено;

– превышение пределов усмотрения, выход за пределы, определенные законом;

– несправедливое применение усмотрения, применение дискреционных полномочий в нарушение принципов административных процедур;

– неприменение усмотрения. Когда административный орган наделен дискреционным полномочием, он не только вправе, но и обязан его реализовывать. Иными словами, бездействие должно быть результатом усмотрения, а не просто воздержанием от проявления усмотрения. Административный орган, находящийся в ситуации выбора меры правового воздействия, всегда должен производить оценку альтернативных решений;

– дефицит усмотрения. Это касается усмотрения в условиях недостаточно

или небрежно изученных фактических обстоятельств дела, на основании которых административный орган делает свой выбор.

Помимо административного усмотрения в собственном, узком значении, в деятельности административных органов приходится сталкиваться со схожими явлениями, также связанными с некоторого рода дискрецией в принятии административных решений. Одним из этих явлений можно считать так называемый диапазон оценки (оценочный диапазон, простор для оценки). В отличие от административного усмотрения в собственном значении, где усмотрение осуществляется в отношении правовых последствий, то есть решения или действия административного органа, диапазон оценки – это право усмотрения относительно предпосылок или право оценки фактических обстоятельств в свете требований правовой нормы. Следует подчеркнуть, что дискреционное полномочие в случае диапазона оценки ограничивается оценкой фактических обстоятельств, но не распространяется на правовые последствия; у административного органа нет свободы выбора действовать или не действовать либо вариантов решения. Например, государственная экзаменационная комиссия обязана оценить знания выпускника, а вуз обязан принять решение о присвоении квалификации бакалавра тому, кто успешно сдал экзамен и защитил дипломную работу, но в самой оценке знаний комиссия обладает дискрецией в форме диапазона оценки.

Другое явление, внешне схожее с усмотрением, – это толкование неопределенных, в том числе оценочных, понятий. В законодательстве иногда используются понятия, значение которых точно не определено или требует оценки. Таковыми являются, например, «уважительная причина», на основании которой может быть продлен или восстановлен

процессуальный срок, или «добросовестное исполнение», которое может оправдать некоторые отступления от формальных требований. Административный орган, применяя содержащие подобные неопределенные (оценочные) понятия нормы, неизбежно делает выбор между несколькими возможными их толкованиями. И выбранное толкование предопределяет в итоге административное решение. Данное явление весьма схоже с диапазоном оценки, но дискреция осуществляется в отношении не фактических обстоятельств, а толкования содержания самой правовой нормы.

В германской правовой доктрине толкование неопределенных понятий четко ограничивается от административной дискреции в собственном смысле слова, потому что, строго говоря, у административного органа нет полномочия толковать то или иное неопределенное понятие по своему усмотрению. Он лишь де-факто осуществляет выбор возможного толкования в той мере, в какой вопрос не урегулирован законодательством или судебной практикой.

В реальных условиях встречаются и смешанные ситуации. В любом случае применение дискреционных полномочий должно надлежаще обосновываться административным органом, в том числе и с точки зрения его соответствия принципам административных процедур. Подобное требование закреплено в ст. 54 ЗАП и ст. 67 проекта нового ЗАП.

В своем докладе *«Административное усмотрение как предмет судебного контроля»* заместитель начальника федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (по научной работе) (Красноярск) доктор юридических

наук, профессор **Н. Н. Цуканов** сделал вывод об отсутствии в научной литературе, законодательстве и правоприменительной практике условий для единого понимания административного усмотрения как предмета судебного контроля.

Обычно усмотрение принято связывать как с обусловленным законодательством наличием возможности выбора варианта юридически значимого поведения, так и с самим выбором соответствующего решения. Очевидно, что речь идет о принципиально разных видах деятельности, предполагающих различные нормативно-правовые условия судебного контроля. Если первый подход отражает качественные характеристики нормативно-правовой составляющей и связанной с ним нормотворческой деятельности, то второй предполагает необходимость оценки деятельности, направленной на реализацию норм права.

Докладчик отметил, что, по мнению профессора Ю. П. Соловья, административное усмотрение существует лишь в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуально-го)<sup>42</sup>. Однако этимологически данному термину вполне может соответствовать и более широкое содержание. В частности, остается непонятным, актуальна ли тематика административного усмотрения для многочисленных совещательных органов, уместна ли постановка вопроса об административном усмотрении при заключении административных договоров либо совершении иных юридически значимых действий. Существуют ли объективные препятствия для обсуждения усмотрения в процессе реализации прав и обязанностей лицами, не обладающими властными полномочиями? Не следует забывать о том, что сам по себе термин «усмотрение» достаточно часто используется применительно

<sup>42</sup> Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 10. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

к гражданам и в действующем законодательстве<sup>43</sup>, и в судебной практике<sup>44</sup>.

В настоящее время понятие усмотрения не определено ни законодательством, ни судебной практикой. Если же принять во внимание возможность более широкого применения данного термина, то его корректное нормативно-правовое закрепление вообще вряд ли возможно. В обобщенном виде такое определение носило бы слишком размытый характер и не отражало бы юридически значимых признаков как категории в целом, так и усмотрения в конкретной ситуации, в детализированном – оказывалось бы малоприменимым для описания других примеров административного усмотрения.

Если учитывать многообразие смыслов, которые вкладываются в рассматриваемое понятие юридической наукой, законодательством и правоприменительной практикой, то усмотрение можно охарактеризовать как правовое явление, возникающее при наличии у субъекта правоотношения возможности или необходимости принимать юридически значимые решения на основе выбора. В зависимости от контекста исследования и целей, стоящих перед исследователем, этот термин может быть определен как возможность выбора, сам выбор, оценка, результат интеллектуально-практической волевой деятельности, нормативная гарантия, полномочие, право или обязанность субъекта, условие их реализации, прием регулирования общественных отношений и т. д. [14]

В своем докладе «Теория административного усмотрения: прикладные

аспекты» заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Новосибирский государственный университет экономики и управления “НИНХ”» кандидат юридических наук, доцент **О. Н. Шерстобоев** сделал акцент на том, что теория административного усмотрения должна приобрести исключительно прикладное звучание. Бесперспективны попытки представить усмотрение публичной администрации как институт права. Эта точка зрения противоречит общетеоретическим представлениям об институте права, а также отраслевой доктрине. Административная дискреция – это не система норм права, а выбор лучшего варианта решения (поведения). Оно не всегда может закрепляться правовыми нормами; такое регулирование неминуемо сузит возможности органов управления. Попытки всестороннего регулирования усмотрения не приведут к формированию качественного инструментария для проверки правомерности дискреционного административного акта или действия.

Усмотрение администрации проявляется в праве в критериях его проверки. Основными критериями считаются пределы дискреционных полномочий, а также цель, достигаемая их реализацией. В качестве примеров можно привести § 40 Закона ФРГ от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах»<sup>45</sup>, п. 2 ст. 130 Конституции Австрийской Республики<sup>46</sup> и аналогичные положения других законов,

<sup>43</sup> См., напр.: ч. 1 ст. 9, ч. 4 ст. 1118, ч. 1 ст. 1229 Гражданского кодекса Российской Федерации; ст. 106 Трудового кодекса Российской Федерации; ч. 1 ст. 43 Земельного кодекса Российской Федерации; ч. 2 ст. 1 Жилищного кодекса Российской Федерации; ч. 1 ст. 13 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и т. д.

<sup>44</sup> См., напр.: *О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 авг. 1993 г. № 8 ; *О судебной практике по делам о наследовании* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2012 г. № 9 ; *О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 дек. 2020 г. № 44. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16054> (дата обращения: 02.05.2025).

<sup>46</sup> URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 02.05.2025).

действующих во многих государствах. Часто критерии проверки формулируются судами и разъясняются в юридической доктрине, что позволяет использовать их без специального закрепления в законодательстве (пп. 17, 18 Постановления № 21). Внутри критериев проверки административные органы свободны в выражении своей воли, а проверить эту зону не представляется возможным. Иными словами, критерии касаются границ усмотрения, но не самого усмотрения.

При этом нельзя не упомянуть об имеющемся зарубежном опыте подробного правового регулирования административного усмотрения. Так, в Законе Республики Индонезия № 30/214 «О государственном управлении»<sup>47</sup> административной дискреции посвящены 11 статей (ст. 22–32 гл. 6). Помимо традиционных критериев, с учетом которых принимаются и проверяются дискреционные административные акты, в этих статьях закрепляются некоторые дополнительные параметры, а также процедура реализации дискреционных полномочий. Например, усмотрение должно соответствовать принципам надлежащего управления и преследовать хорошие намерения (*good intention*). О принятом акте следует информировать вышестоящую инстанцию, затем формировать отчет о его реализации. Представляется, что такие требования могут затруднить реализацию усмотрения, породить ненужные бюрократические проявления.

Все правопорядки содержат ряд дополнительных критериев проверки дискреционных административных актов, включая проверку названных актов на соответствие общим принципам (законности, пропорциональности, защиты доверия и др.) и основополагающим доктринам (теории о благоприятных и неблагоприятных актах и пр.). Дополнительные критерии переплетаются с основными и опираются на источники права. В частности, цель может прямо ука-

зываться в законе, а может выводиться с помощью толкования правовых норм, то есть определяться с учетом принципов. В итоге оценка правомерности усмотрения требует весьма значительных усилий со стороны судов и иных уполномоченных органов, и поиск алгоритма подобной оценки – это главная прикладная задача современной юридической науки и практики.

Критерии оценки часто представлены в законодательстве об административных процедурах. Такая кодификация, безусловно, полезна, ее результаты хорошо сказываются на качестве правоприменения. В мировой практике обращается внимание на возможные минусы кодификации. Указывается, что чрезмерная кодификация противоречит сущности дискреции, которая рассматривается как естественная возможность администрации, не требующая законодательной систематизации. Регулирование подчас способствует окостенелости управленческой системы (правила уменьшают возможности), а законы о дискреции могут оказаться банальными (цитировать известные истины).

Таким образом, приходится констатировать, что кодификация норм об административном усмотрении в полном объеме вряд ли возможна, необходимо искать баланс между законодательством, активной судебной практикой и доктриной административного права.

В своем докладе «*Основания судебного вмешательства в административное усмотрение при рассмотрении дел об административных правонарушениях*» судья Верховного Суда Республики Карелия (Петрозаводск) кандидат юридических наук, доцент **С. В. Щепалов** с позиций судебной практики проанализировал процессуальные ситуации, в которых суды вмешиваются в усмотрение административных органов при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Переосмысливая сам феномен усмотрения

---

<sup>47</sup> URL: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/44493/uu-no-30-tahun-2002> (дата обращения: 02.05.2025).

правоприменителя, докладчик пришел к выводу о том, что оно представляет собой не только выбор какого-либо варианта разрешения дела из имеющихся, но и самостоятельную разработку такого варианта при неясности или противоречивости закона. Поэтому предпочтительнее трактовать усмотрение не как «выбор», а как «определение» или, учитывая мнение профессора Ю. П. Соловья, «отыскание» варианта решения.

Докладчик подчеркнул, что феномен усмотрения находится на стыке юридических наук и психологии. Усмотрение реализуется на основании внутренних дискреционных установок правоприменителя. У инспектора эти установки направлены на укрепление центральной власти и достижение управленческих целей, у судьи — на реализацию общеправовых принципов и ценностей страны. Такие установки влияют на толкование закона, дают юрисдикту видение объема своих полномочий, выступают внутренними ориентирами проявляемой им дискреции.

Административное усмотрение представляет собой выбор или разработку должностным лицом процессуального решения на основании собственного видения норм и ценностей, отражающих приоритеты государственного управления и внутренней политики публичной власти. Усмотрение судьи ориентируется на его собственное видение общего спектра общепризнанных социальных норм и общеправовых принципов.

При судебном пересмотре административного акта происходит наложение судебных дискреционных установок на административные. Судебное вмешательство в дискрецию административного органа отличается от отмены собственно незаконного постановления. Постановление считается незаконным, если его содержание явно расходится со смыслом подлежащего применению закона, независимо от того, в свете каких дискреци-

онных установок — административных или судебных — он понимается. В остальных случаях имеют место дискреционные разногласия между инстанциями.

Общий подход суда заключается в невмешательстве в административное усмотрение и его результат. Дискреционное решение административного органа корректируется судьей в порядке исключения, что считается допустимым в следующих ситуациях.

Во-первых, при неочевидной незаконности акта административного органа без очевидной нецелесообразности такого акта. В отличие от отмены собственно незаконного постановления здесь незаконность обжалуемого акта не лежит на поверхности, а выявляется путем дискреционного толкования нормативной правовой базы. При этом нельзя утверждать, что постановление органа явно несправедливо, представляет собой административный произвол, прессинг и т. д. Фабула дела подлежит исключительно юридическому, но глубокому разбору с использованием дискреционных установок. Такие ситуации складываются как при толковании неясной или противоречивой нормативной правовой базы, так и в отношении самих обстоятельств дела, если возникает неясность в их доказанности или правильности квалификации содеянного.

Во-вторых, при очевидной нецелесообразности акта без выявления незаконности. В таком случае суд не вмешивается в объем полномочий инспектора, но констатирует, что они используются нецелесообразно, например, когда инспектор назначает бюджетному учреждению чрезмерно высокий, хотя и находящийся в пределах санкции статьи, размер штрафа.

В-третьих, при неочевидной незаконности и очевидной нецелесообразности акта. В случае сочетания указанных оснований суд наиболее глубоко вмешивается в дискрецию административного органа и для того, чтобы исправить результат

рассмотрения дела, дает нормативной правовой базе собственное весомое дискреционное толкование, которое, возможно, прямо и не следует из смысла закона. Здесь могут формироваться своеобразные заменители нормативной правовой базы в виде новых дискреционных форм процессуальных действий и правовых позиций. Такая деятельность суда иногда характеризуется в литературе как индивидуальное судебное регулирование, фактическая процессуальная деятельность, дискреционные приемы, или третий уровень судебного усмотрения.

Заслушав доклады участников конференции, задав вопросы докладчикам, проведя дискуссию, а также обсуждение представленного проекта резолюции конференции, ее участники единогласно приняли **резолюцию** следующего содержания.

Участники всероссийской научно-практической конференции «Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика» (далее – конференция), состоявшейся 30 мая 2025 г. в частном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский юридический университет» (Омск), отмечают, что более чем за три десятилетия, прошедших с момента принятия Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», научная доктрина и практика судебного контроля над решениями, действиями (бездействием) публичной администрации, при принятии (совершении) которых она проявляет в той или иной степени свое (административное) усмотрение, существенно продвинулись в направлении обеспечения соответствия указанного контроля стандартам (требованиям) правового государства.

Значительным шагом на этом пути является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах при-

менения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление № 21). В отсутствие федерального закона об административном производстве (другие возможные наименования данного закона – об административной деятельности, об административных процедурах и др.), идея принятия которого поддерживается практически всем российским административно-правовым научным сообществом, но, несмотря на попытки отдельных представителей депутатского корпуса, пока так и остается не реализованной законодателем, Постановление № 21 в определенной мере позволяет преодолевать законодательный пробел в части установления принципов административного производства, в соответствии с которыми публичная администрация обязана осуществлять возложенные на нее дискреционные («усмотренческие») полномочия. Эти принципы выступают критериями, позволяющими суду надлежащим образом проверять законность реализации административного усмотрения.

В Постановлении № 21 упоминаются, в частности, такие важные принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий, как соответствие ее решений, действий (бездействия) цели, предусмотренной федеральным законом (запрет злоупотребления полномочиями), соразмерность (пропорциональность), обоснованность, мотивированность, поддержание доверия к закону и действиям государства, запрет сверхформализма, недопустимость неблагоприятных последствий при аналогии закона или права. Вместе с тем одного лишь упоминания указанных принципов в Постановлении № 21 без раскрытия сути недостаточно для их надлежащего и единообразного применения судами при проверке законности реализации

административного усмотрения. Кроме того, Постановление № 21 умалчивает о других известных принципах административного производства, в частности закрепленных в главе 2 (статьях 11–18) Модельного закона «Об административных процедурах», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 28 октября 2022 г. № 54-28, а также применяемых в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Речь идет о таких принципах, как запрет отказа в применении правовых норм, единообразии административной практики, своевременность принятия решения или совершения административного действия, активность административного органа (должностного лица), охват большим меньшего, экономичность административной деятельности, презумпция достоверности, ограничение превентивного государственного контроля (надзора), толкование законодательства в пользу граждан и организаций.

Учитывая изложенное, участники конференции решили:

1) в условиях отсутствия федерального закона об административном производстве

признать целесообразной разработку проекта Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (в форме самостоятельного акта или акта, изменяющего и дополняющего Постановление № 21) и (или) обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, содержащих развернутые положения о критериях судебной проверки законности дискреционных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и лиц, наделенных публичными полномочиями;

2) направить настоящую резолюцию в Верховный Суд Российской Федерации<sup>48</sup>.

Подводя итоги конференции, Ю. П. Соловей поблагодарил всех ее участников за активную и плодотворную работу, а также выразил надежду, что состоявшийся обмен мнениями будет способствовать в конечном итоге обеспечению действенности судебного контроля над административным усмотрением, выступающего важной гарантией защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от административного произвола.

### Список литературы

1. 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.
2. 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.
3. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 132 с.
4. Михайлов С. М. Создание административных судов в России как возможное направление трансформации правосудия // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 2 (126). С. 43–50. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2025.126.2.043-050>
5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
6. Радбрух Г. Философия права / пер. с нем. Ю. М. Юмашева. М. : Междунар. отношения, 2004. 238 с.
7. Захарцев С. И., Сальников В. П. Пробелы в праве – грань компрехендной теории его познания // Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика : материалы VI междунар. науч. конф. теоретиков права (Москва, 20–21 февр. 2020 г.) / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; отв. ред. Н. Н. Черногор. М. : Юриспруденция, 2021. С. 93–103.
8. Фурсов Д. А. Проблемы выявления смысла норм права в судебной деятельности // Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика : материалы VI междунар. науч. конф. теоретиков права (Москва, 20–21 февр. 2020 г.) / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; отв. ред. Н. Н. Черногор. М. : Юриспруденция, 2021. С. 229–236.

<sup>48</sup> Настоящая резолюция направлена в Верховный Суд Российской Федерации 9 июня 2025 г.

9. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / отв. ред. А. Е. Лунев. М. : Наука, 1970. 164 с.
10. Sunstein C. R. The Consequences of Loper Bright // Harvard Public Law Working Paper. 2024. № 24–29. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4881501](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881501) (дата обращения: 02.05.2025).
11. Мирошник О. А. О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 4. С. 30–34.
12. Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. 142 с.
13. Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 15–26.
14. Цуканов Н. Н. Административно-правовое усмотрение: некоторые идеи по итогам дискуссии // Государство и право. 2023. № 12. С. 214–218. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520029379-7>

### References

1. 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.)
2. Korf S. A. *Administrative Justice in Russia. Vol. 2. Book 2: An Overview of Current Legislation; Vol. 2. Book 3. An Outline of the Theory of Administrative Justice*. St. Petersburg: Printing House of Trenke and Fyusno; 1910. 507 p. (In Russ.)
3. Chechot D. M. *Administrative Justice (Theoretical Issues)*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1973. 132 p. (In Russ.)
4. Mikhailov S. M. Creation of Administrative Courts in Russia as a Possible Direction for the Transformation of Justice. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2025;2:43-50. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2025.126.2.043-050>
5. Lazarev B. M. *Competence of Management Bodies*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 280 p. (In Russ.)
6. Radbruch G. *Philosophy of Law*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ.; 2004. 238 p. (In Russ.)
7. Zakhartsev S. I., Sal'nikov V. P. Gaps in the Law – the Boundary of the Comprehending Theory of Its Cognition. In: Chernogor N. N. (Ed.). *Gaps in Positive Law: Doctrine and Practice*. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.; 2021. P. 93–103. (In Russ.)
8. Fursov D. A. Problems of Identifying the Meaning of Legal Norms in Judicial Activity. In: Chernogor N. N. (Ed.). *Gaps in Positive Law: Doctrine and Practice*. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.; 2021. P. 229–236.
9. Salishcheva N. G. *The Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1970. 164 p. (In Russ.)
10. Sunstein C. R. The Consequences of Loper Bright. *Harvard Public Law Working Paper*; 2024;24-29. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4881501](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881501) (accessed 02.08.2025).
11. Miroshnik O. A. Some Aspects of Constitutional Concept of Discretion. *Legal Policy and Legal Life*. 2012;4:30-34. (In Russ.)
12. Korenev A. P. *Administrative Law Norms and Their Application*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1978. 142 p. (In Russ.)
13. Chvosta P. The Different Types of Discretion and the Exercise of Discretion in Austria. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 15–26. (In Russ.)
14. Tsukanov N. N. Administrative Discretion: Some Ideas Based On the Results of the Discussion. *State and Law*. 2023;12:214-218. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520029379-7>

### 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](mailto:rector@siblu.ru)

### ABOUT THE AUTHOR

**Yury P. Solovey**, Rector of the Siberian Law University (12 Korolenko st., 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](mailto:rector@siblu.ru)

Поступила | Received  
23.06.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
25.07.2025

Принята к публикации | Accepted  
25.07.2025