На правах рукописи

Зайцев Дмитрий Игоревич

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Диссертация выполнена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Научный руководитель:	**Старостин Сергей Алексеевич** доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	**Соловей Юрий Петрович** Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, ректор ЧОУ ВО «Сибирский юридический университет»
	Шерстобоев Олег Николаевич кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ»
Ведущая организация:	**ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»**

Защита состоится «24» марта 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____» _____ 2025 года.

Ученый секретарь диссертационного
совета, доктор юридических наук,
доцент Ю.К. Цареградская

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловливается комплексом взаимосвязанных причин доктринального и прикладного характера.

Во-первых, современное состояние теории административного усмотрения в Российской Федерации нельзя признать удовлетворительным. В настоящее время по указанной проблематике отсутствуют диссертационные исследования, подготовленные в рамках научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Ввиду этого до сих пор остаются неизученными или изученными лишь фрагментарно наиболее общие вопросы, связанные с административным усмотрением: понятие и признаки административного усмотрения, место административного усмотрения в системе публичного усмотрения, соотношение административного усмотрения и судебного усмотрения, объемы дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти и пр.

Во-вторых, тему исследования актуализируют проблемы в правоприменительной практике. Правильная реализация дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц осложнена отсутствием единообразных подходов ученых-правоведов и юристов-практиков к вопросам о месте административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования, оптимальных объемах (пределах) административного усмотрения, контроле за дискреционными управленческими решениями, особенностях административного усмотрения в отдельных отраслях (областях) государственного управления и т.д. Таким образом, различные негативные деформации административного усмотрения вплоть до административного произвола, многочисленные нарушения законности и дисциплины в публичном управлении требуют дополнительного осмысления на уровне административно-правовой доктрины.

В-третьих, в современных условиях существенно возрастает роль административного усмотрения для решения задач публичного управления.

Нестабильная международная, внешне- и военно-политическая обстановка диктуют необходимость оперативного реагирования субъектов исполнительной власти на различные угрозы и вызовы. Управленческие решения подобного рода обыкновенно опережают законодательное регулирование, а значит, принимаются в рамках административного усмотрения. Следовательно, административное усмотрение играет важную роль в обеспечении государственного суверенитета на текущем этапе развития российского государства. Данный фактор подчеркивает не только актуальность, но и своевременность научной разработки избранной темы.

Указанные обстоятельства предопределяют необходимость фундаментального изучения административного усмотрения и основных закономерностей его реализации.

Степень научной разработанности темы диссертации нельзя признать удовлетворительной. В настоящее время усмотрение является межотраслевым институтом. В материальных отраслях оно прежде всего выделяется в конституционном, административном, гражданском и уголовном праве. При этом в каждой из соответствующих названным отраслям права наук (за исключением административного права) защищены докторские и (или) кандидатские диссертации, посвященные теории усмотрения в соответствующей отрасли. Равным образом и во всех процессуальных отраслях права – кроме административного процесса – проведены аналогичные исследования. Таким образом, изучение теории административного усмотрения в первую очередь требуется для заполнения образовавшейся научной лакуны.

Отсутствие доктринальных исследований административного усмотрения представляется как минимум странным и с учетом того, что отечественный институт усмотрения в праве и был рожден в недрах русской полицеистики второй половины XIX в. (см., например, работы В.М. Гессена, А.Д. Градовского, И.Т. Тарасова, Б.Н. Чичерина и др.). Анализ административного усмотрения позволит не только восстановить преемственность в изучении этого института, имеющего более чем тысячелетнюю историю практического применения и не

менее чем двухсотлетний опыт теоретического осмысления, но и значительно обогатить межотраслевое понимание усмотрения.

Для полноты картины требуется упомянуть о современных работах административистов в области административного усмотрения. Это: кандидатская диссертация Ю.П. Соловья «Усмотрение в административной деятельности советской милиции» (1982 г.); кандидатская диссертация Т.Г. Слюсаревой «Административное усмотрение в деятельности государственных служащих» (2013 г.); кандидатская диссертация А.В. Гирвиц «Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» (2017 г.). Разумеется, в каждой из этих работ на высоком теоретическом уровне рассматривались проблемы административного усмотрения. Однако целевая установка такого рассмотрения все-таки являлась прикладной – авторы, как следует из наименования и содержания их диссертаций, изучали теорию дискреционных полномочий не вообще, а лишь применительно к конкретным видам государственно-управленческой деятельности. Соответственно, глубокое погружение в отечественную и зарубежную теорию административного усмотрения, во-первых, не требовалось для выполнения поставленных перед ними задач, а во-вторых – и не было возможным в силу ограниченного объема диссертации. Поэтому выводы и наработки упомянутых авторов не могут свидетельствовать о том, что на обсуждаемой нами теме можно поставить точку ввиду ее полного научного исчерпания, однако должны, естественно, учитываться при проведении дальнейших исследований в означенной сфере.

Цель диссертационного исследования – раскрыть сущность административного усмотрения, теоретические и практические аспекты его реализации.

Для достижения означенной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- изучить основные подходы к пониманию административного усмотрения, сформулировать его авторскую дефиницию;

- сопоставить административное усмотрение и судебное усмотрение;

- определить место и функцию административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования;

- выявить особенности реализации административного усмотрения в административно-юрисдикционном и административно-процедурном процессах;

- рассмотреть административное усмотрение как научную и учебную категорию;

- проанализировать специфику реализации административного усмотрения в отдельных областях государственного управления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Предметом диссертационного исследования выступают научные труды российских и зарубежных ученых, посвященные административному усмотрению.

Методологической основой диссертации являются такие методы, как общенаучные методы (диалектический метод, анализ, синтез, классификация, сравнение, обобщение и другие) и специальные методы (формально-юридический, философско-правовой, историко-правовой, сравнительно-правовой, телеологический, системный и другие). В частности, диалектический метод был использован при сопоставлении права и усмотрения, анализ – при выделении этапов реализации административного усмотрения, сравнение – при сопоставлении административного и судебного усмотрения, формально-юридический метод – при изучении нормативных правовых актов, философско-правовой метод – при изучении философско-правового подхода к административному усмотрению.

Теоретической основой диссертационного исследования прежде всего служат научные труды отечественных правоведов, посвященные административному усмотрению, – А.В. Гирвиц, А.В. Демина, В.Н. Дубовицкого, О.В. Кораблиной, А.П. Коренева, А.В. Куракина, В.М. Манохина, Н.А. Овчинникова, Т.Г. Слюсаревой, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, О.Н. Шерстобоева и других.

По общеправовым вопросам использованы научные труды таких классиков теории государства и права, как С.С. Алексеев, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, Л.А. Морозова, Т.Н. Радько, В.Н. Синюков и др. Автором также использовались работы видных специалистов в области административного права и административного процесса – А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, С.М. Зубарева, А.А. Кармолицкого, А.Е. Лунева, Ю.И. Мигачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.П. Серкова, А.И. Стахова, Ю.В. Степаненко, В.П. Уманской, Ц.А. Ямпольской и других.

Кроме того, при проведении настоящего диссертационного исследования анализировались работы таких зарубежных ученых, как A. Barak, R. Dworkin, G. Jellinek, R. Cabrillac, C. O'Donnell, H. Kelsen, H. Koontz, R. Paund, G. Radbruch, F.A. Hayek, H.L.A. Hart, M. van Hoeck, E. Ehrlich, R. Wolf, M. Künnecke, P. Booth, J. Heath, E. Pendleton Herring, R. O'Leary, A.V. Dicey, K.C. Davis, J. Brand, J.L. Mashaw, C.H. Koch Jr.

Нормативную основу исследования составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и ведомственные нормативные правовые акты, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

Эмпирическая основа исследования включает в себя материалы судебной и иной правоприменительной практики, официальные публикации государственных органов, сообщения средств массовой информации.

Научная новизна работы проявляется в следующих аспектах.

На основе изучения и сопоставления множества отечественных и зарубежных доктринальных подходов сформирована авторская концепция административного усмотрения. В рамках указанной концепции административное усмотрение впервые предстает не как степень свободы или степень оперативной самостоятельности субъекта исполнительной власти, а как степень доверия, оказываемая данному субъекту. Данный подход коррелирует как с поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 г., согласно которым в России создаются условия для взаимного доверия государства и общества (ст. 75^{1}), так и с новейшими

исследованиями доверия в праве, проводимыми В.В. Комаровой, М.А. Егоровой, Н.В. Софийчук, И.Г. Смирновой, Т.В. Сойфер, И.З. Аюшеевой и другими учеными.

Отдельные параграфы диссертации посвящены особенностям реализации административного усмотрения. В частности, выявлена ведущая роль административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования, показаны особенности осуществления дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти в административно-процедурной и административно-юрисдикционной деятельности.

В диссертации проанализированы проблемы, связанные с реализацией административного усмотрения в условиях современных вызовов и угроз: административное усмотрение в цифровом государственном управлении, административное усмотрение в системе стратегического планирования, административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях.

К наиболее **существенным результатам диссертационной работы**, отражающим ее научную ценность и новизну, можно отнести следующие положения.

1. В современной науке выделяются три подхода к административному усмотрению – философско-правовой, политико-правовой и экономико-правовой. Философско-правовой подход выражается в необходимости разумного (целесообразного) использования дискреционных полномочий субъектами исполнительной власти в целях полного и оперативного обеспечения публичных интересов. Политико-правовой подход основывается на том, что указанные публичные интересы могут устанавливаться не только парламентом, но и субъектами исполнительной власти в рамках своих дискреционных полномочий. Экономико-правовой подход заключается в том, что страны с административно-командной экономической системой характеризуются наибольшими (максимальными) объемами дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти, а страны с рыночной или смешанной (гибридной) экономической системой – наименьшими (минимальными) объемами дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти.

2. Административное усмотрение представляет собой определенную степень доверия, которая оказывается субъекту исполнительной власти в условиях правовой неопределенности со стороны вышестоящего субъекта исполнительной власти или общества в целях полного и оперативного обеспечения публичных интересов.

Основным признаком административного усмотрения является его дуализм (двойственность), который выражается в том, что в рамках своих дискреционных полномочий субъект исполнительной власти может как оправдать оказанное ему доверие, т.е. принять наиболее целесообразное с точки зрения обеспечения публичных интересов управленческое решение, так и не оправдать доверие, приняв такое решение, которое обеспечивает публичные интересы лишь частично или противоречит им.

3. Дискреционные полномочия субъектов исполнительной власти отличаются друг от друга по своим объемам. Объемы дискреционных полномочий выражаются в конкретной степени доверия, оказываемой обозначенным субъектам. При этом термин «объемы дискреционных полномочий» может пониматься в узком и широком смысле. В узком смысле объемы дискреционных полномочий – это конкретная степень доверия, оказываемая отдельному субъекту исполнительной власти, а в широком смысле – конкретная степень доверия, оказываемая нескольким субъектам исполнительной власти, объединенным по какому-либо признаку (территориальному, функциональному и др.).

4. Административное усмотрение отличается от судебного усмотрения по объемам дискреционных полномочий, принадлежащих соответственно субъектам исполнительной власти и судам. Если говорить об объемах дискреционных полномочий в узком смысле (применительно к одному органу), то объемы судебного усмотрения превышают объемы административного усмотрения. Если же понимать объемы дискреционных полномочий в широком смысле (для определенной совокупности органов), то объемы судебного усмотрения уступают объемам административного усмотрения.

5. Функция административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования заключается в том, чтобы преодолевать правовую неопределенность при помощи различных способов. Административное усмотрение приводит механизм административно-правового регулирования в движение в тех случаях, когда субъективные права и юридические обязанности участников административно-правовых отношений нельзя реализовать на основании правовых норм.

6. Административное усмотрение реализуется в правовой, неправовой и внеправовой формах. Правовая форма возникает тогда, когда в административно-правовой норме предусмотрено несколько вариантов законного поведения субъекта исполнительной власти, и он выбирает один из этих вариантов. Неправовая (антиправовая) форма появляется, если субъект исполнительной власти сознательно нарушает административно-правовую норму. Внеправовая форма представляет собой действие или бездействие субъекта исполнительной власти в такой сфере общественных отношений, которая еще не урегулирована правом, в связи с чем данное действие или бездействие нельзя признать ни правовым, ни неправовым.

7. Административное усмотрение реализуется как в административно-процедурной деятельности, так и в административно-юрисдикционной деятельности. Если субъект исполнительной власти осуществляет административно-процедурную деятельность, то она так или иначе будет связана с обеспечением прав и свобод граждан, законных интересов организаций, а значит, его дискреционные полномочия будут ориентированы на поиск наиболее лучшего решения из всех возможных. Если субъект исполнительной власти осуществляет административно-юрисдикционную деятельность, которая направлена на ограничение прав и свобод граждан или их объединений, то его административное усмотрение будет тесно связано с правовыми рисками и потому должно заключаться в поиске наименее худшего для граждан или организаций решения.

8. Объемы дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти не следует ограничивать при помощи административных процедур, т.к. при снижении

указанных объемов данные субъекты, с одной стороны, не смогут нарушить публичные интересы, а с другой стороны, не смогут и должным образом их обеспечить, что спровоцирует снижение эффективности государственного управления. Вместо этого административные процедуры должны предоставить невластным участникам административно-правовых отношений – физическим и юридическим лицам – такие юридические инструменты, которые позволили бы им быстро и всесторонне защитить свои права, свободы и законные интересы или соблюсти свои обязанности при реализации субъектами исполнительной власти своих дискреционных полномочий.

9. Реализация административного усмотрения обладает определенной спецификой в отдельных областях государственного управления.

В области стратегического планирования выделяются две модели реализации административного усмотрения – романо-германская и англосаксонская. Романо-германская модель, к которой относится и Россия, ориентирует субъектов исполнительной власти на соблюдение правовых норм, поэтому объемы их дискреционных полномочий являются сравнительно небольшими. В англосаксонской модели приоритет отдается достижению целей и задач стратегического планирования, вследствие чего субъекты исполнительной власти характеризуются значительными объемами дискреционных полномочий.

Реализация административного усмотрения в чрезвычайных ситуациях также осуществляется в рамках двух моделей – отечественной и международной (зарубежной). Отечественная модель характеризуется соблюдением юридического принципа «запрещено все, что не разрешено», а международная модель – соблюдение юридического принципа «разрешено все, что не запрещено».

В условиях цифровизации государственного управления некоторые дискреционные полномочия субъектов исполнительной власти гипотетически могут заменяться цифровым административным усмотрением, т.е. усмотрением искусственного интеллекта. Однако такая замена потребует разработки дополнительных способов реализации административного усмотрения, а также предоставления физическим и юридическим лицам дополнительных юридических

инструментов, обеспечивающих защиту их прав, свобод и законных интересов.

10. Контроль за реализацией административного усмотрения заключается в предотвращении, выявлении и анализе случаев административного произвола. Существуют три основных вида контроля за административным усмотрением: судебный контроль, административный (внутренний) контроль и общественный контроль, и два подхода к контролю за административным усмотрением, различающиеся по предмету контроля. Первый подход выражается в том, что контролирующее лицо должно так или иначе признать, соответствовало ли дискреционное решение нормам закона или нет. Согласно второму подходу контролирующее лицо оценивает не соответствие дискреционного решения закону, а соответствие этого решения каким-либо другим критериям – этическим нормам, организационной культуре, миссии и ценностям органа исполнительной власти и т.д.

Поскольку административное усмотрение реализуется в правовой, неправовой и внеправовой формах, наиболее эффективным при осуществлении контроля за реализацией административного усмотрения представляется сочетание указанных подходов.

Теоретическая значимость исследования определяется комплексной, междисциплинарной, межотраслевой разработкой научных основ теории административного усмотрения. В результате исследования получены новые знания в области науки административного права, способствующие разрешению проблем реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Так, на теоретическом уровне обоснованы недостатки административно-процедурного ограничения объемов дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти, выявлены способы и средства преодоления правовой неопределенности в правовых актах управления, обозначены особенности реализации административного усмотрения в административно-процедурной и административно-юрисдикционной деятельности, а также особенности контроля за реализацией административного усмотрения.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов при совершенствовании правового регулирования и реализации административного усмотрения.

Результаты диссертационного исследования используются при преподавании дисциплин «Административное право», «Административная ответственность», «Государственная служба», «Правовые основы государственной службы», «Административная юрисдикция» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования подтверждается использованием общенаучных и частнонаучных методов познания, а также анализом широкого круга научных источников в области административного, конституционного, информационного и других отраслей права.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались в выступлениях на научных и научно-практических конференциях, в том числе международного уровня, в частности, на: XX Международной научно-практической конференции и XXII Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Роль права в обеспечении благополучия человека» (Москва, 23-26 ноября 2021 г.); Международной научно-практической конференции «Образовательное право и законодательство: тренды и стратегия развития» (Томск, 25-26 февраля 2022 г.); Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения «Актуальные проблемы административного и административно-

процессуального права (Сорокинские чтения)» (Санкт-Петербург, 25 марта 2022 г.); IX Московском юридическом форуме «LegalTech: научные решения для профессиональной юридической деятельности» (Москва, 14-16 апреля 2022 г.); VI Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) (к 20-летию образования Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя) (Москва, 28 апреля 2022 г.); III Международной научно-практической конференции «Домашнее насилие: предупреждение и ответственность» (Томск, 18 ноября 2022 г.); XXII Международной научно-практической конференции, XXIII Международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «Государство и право России в современном мире» (Москва, 23-25 ноября 2022 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (Санкт-Петербург, 24 марта 2023 г.); XXIV Международной научно-практической конференции в рамках XIII Московской юридической недели «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (Москва, 21-24 ноября 2023 г.); Международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.).

Основные научные результаты диссертации изложены в 24 опубликованных научных работах, 6 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснованы актуальность темы исследования, степень научной разработанности, определены цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, раскрыты методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, обозначена научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, выявлена теоретическая и практическая значимость исследования, аргументирована достоверность результатов диссертации, обозначена апробация ее результатов, а также названа структура исследования.

Первая глава **«Сущность административного усмотрения»** состоит из четырех параграфов, в которых содержится описание как общенаучных и сугубо юридических подходов к понятию административного усмотрения, его признакам, соотношению с судебным усмотрением, так и авторского взгляда на указанные проблемы. Отдельное внимание уделяется положению административного усмотрения в системе учебных и научных дисциплин.

В первом параграфе **«Понятие и признаки административного усмотрения»** представлены общие положения об административном усмотрении, изучены основные этапы его становления. В частности, показано, что в системе усмотрения выделяются частное усмотрение и публичное усмотрение, при этом публичное усмотрение распадается на административное усмотрение и судебное усмотрение. Кроме того, в параграфе выявлены генетические связи административного усмотрения с религией, этикой и правом, которые с исторической точки зрения возникали последовательно, в хронологическом порядке. При этом автором аргументируется, что единым связующим элементом между усмотрением и религией, усмотрением и этикой, усмотрением и правом выступает категория доверия. Ввиду этого предлагается понимать под административным усмотрением определенную степень доверия, которая оказывается субъекту исполнительной власти в условиях правовой неопределенности со стороны вышестоящего субъекта исполнительной власти или

общества в целях полного и оперативного обеспечения публичных интересов. В качестве основного признака административного усмотрения выделяется его дуализм (двойственность), который выражается в том, что в рамках своих дискреционных полномочий субъект исполнительной власти может как оправдать оказанное ему доверие, т.е. принять наиболее целесообразное с точки зрения обеспечения публичных интересов управленческое решение, так и не оправдать доверие, приняв такое решение, которое обеспечивает публичные интересы лишь частично или противоречит им.

Во втором параграфе **«Интегративные подходы к административному усмотрению»** анализируется межнаучное (межотраслевое) понимание административного усмотрения. С использованием важнейших трудов из различных областей академического знания изучаются ключевые интегративные подходы к административному усмотрению – политико-правовой, философско-правовой и экономико-правовой, выявляются их сущностные характеристики и ключевые особенности. Аргументируется, что философско-правовой подход выражается в необходимости разумного (целесообразного) использования дискреционных полномочий субъектами исполнительной власти в целях полного и оперативного обеспечения публичных интересов, политико-правовой подход основывается на том, что указанные публичные интересы могут устанавливаться не только законодателем, но и субъектами исполнительной власти в рамках своих дискреционных полномочий, а экономико-правовой подход указывает на то, что страны с административно-командной экономической системой характеризуются наибольшими (максимальными) объемами дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти, а страны с рыночной или смешанной (гибридной) экономической системой – наименьшими (минимальными) объемами дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти.

В третьем параграфе **«Административное усмотрение в системе публичного усмотрения»** определяется место административного усмотрения в системе публичного усмотрения с опорой на отечественную публично-правовую академическую мысль. Для этого сопоставляются понятия административного

усмотрения и судебного усмотрения. В качестве критериев данного сравнения избираются 1) объемы дискреционных полномочий, принадлежащих органам исполнительной и судебной власти, 2) виды (сферы) юридической деятельности, в рамках которых реализуются административное и судебное усмотрение, а также 3) административный и судебный произвол. Показывается, что в российской юридической науке до настоящего времени отсутствует единая терминология для некоторых понятий, связанных с административным и судебным усмотрением. По итогам исследования данной проблемы констатируется, что административное усмотрение отличается от судебного усмотрения по объемам дискреционных полномочий, принадлежащих соответственно субъектам исполнительной власти и судам, а также по ряду иных специфических признаков.

В четвертом параграфе **«Административное усмотрение как научная и учебная категория»** ставится вопрос о том, что в современной России, в отличие от многих зарубежных стран, научная и образовательная мысль не уделяют институту административного усмотрения достаточного внимания: до настоящего времени административное усмотрение не имеет ни строго оформленного научного, ни учебного статуса. Доказывается, что данное положение вещей есть существенный недостаток отечественного правоведения и юридического образования, особенно с учетом принятия новой номенклатуры научных специальностей. Для устранения указанного недостатка предлагается изложить пункт 18 паспорта научной специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» следующим образом: «Административные процедуры, административные производства и административное усмотрение. Административный судебный процесс и административная юстиция», а также включить тему «Административное усмотрение» в рабочие программы учебных дисциплин по административному праву и процессу и в учебники (учебные пособия) по административному праву и процессу.

Вторая глава **«Реализация административного усмотрения»** состоит из четырех параграфов. В них автор исследует теоретические проблемы, касающиеся различных практических аспектов реализации административного усмотрения,

начиная с наиболее общих вопросов (административное усмотрение в механизме административно-правового регулирования, административное усмотрение в административном процессе) и заканчивая узкоспециализированными (административное усмотрение в отдельных областях государственного управления). Отдельно, в контексте отказа от реализации административного усмотрения, изучается институт дискреционного нигилизма.

Первый параграф **«Административное усмотрение в механизме административно-правового регулирования»** посвящен месту, которое административное усмотрение занимает в механизме административно-правового регулирования, а также основной функции административного усмотрения в обозначенном механизме. Автор анализирует элементы, входящие в механизм административно-правового регулирования (нормы права, правоотношения управленческого характера, а также акты реализации служебных прав и обязанностей, т.е. правоприменительные акты), и доказывает, что административное усмотрение присутствует в каждом из данных элементов. Далее исследуются базовые положения теории правовой неопределенности и констатируется, что реализация административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования преследует своей целью устранение правовой неопределенности. При этом показывается, что административное усмотрение как средство преодоления правовой неопределенности обладает как некоторыми достоинствами, так и отдельными недостатками, взаимосвязанными между собой.

Во втором параграфе **«Административное усмотрение в административно-процессуальной деятельности»** конкретизируется проблематика, затронутая в предыдущем: административное усмотрение изучается как одна из составляющих административно-процедурной и административно-юрисдикционной деятельности. Автором показывается, что в каждом из указанных видов деятельности дискреционные полномочия органов исполнительной власти реализуется по-разному, со своей спецификой и особенностями. Если субъект исполнительной власти реализует административно-процедурную деятельность, то

она так или иначе будет связана с обеспечением прав и свобод граждан, законных интересов организаций, а значит, его дискреционные полномочия будут ориентированы на поиск наиболее лучшего решения из всех возможных. Если субъект исполнительной власти реализует административно-юрисдикционную деятельность, которая направлена на ограничение прав и свобод граждан или их объединений, то его административное усмотрение будет тесно связано с правовыми рисками и потому должно заключаться в поиске наименее худшего для граждан или организаций решения. В целом же демонстрируется неотъемлемость административного усмотрения от административного процесса.

В третьем параграфе **«Административное усмотрение в отдельных областях государственного управления»** анализируется осуществление административного усмотрения в различных областях государственного управления, имеющих наиболее значимые отличия от других областей управления, – в системе стратегического планирования, при наступлении чрезвычайных ситуаций и в условиях цифровой трансформации государственного управления. Автором выявляются особенности, характерные только для реализации дискреционных полномочий субъектов исполнительной власти в указанных областях государственного управления, а также отмечаются отмечаются проблемы и риски, связанные с данной реализацией.

Так, в области стратегического планирования выделяются две модели реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц – романо-германская и англосаксонская. Российская Федерация в целом относится к романо-германской модели, поэтому объемы дискреционных полномочий субъектов стратегического планирования в России сравнительно небольшие.

При наступлении чрезвычайных ситуаций дискреционные полномочия также осуществляются в рамках двух моделей – отечественной (российской) и международной (зарубежной). Отечественная модель характеризуется соблюдением юридического принципа «запрещено все, что не разрешено», поэтому

и в чрезвычайных ситуациях объемы дискреционных полномочий российских органов и лиц являются весьма незначительными.

Наконец, в условиях цифровизации государственного управления возникает новая для публичного права категория – цифровое административное усмотрение. Автор аргументирует тезис о том, что цифровое административное усмотрение нужно использовать с осторожностью, т.е. это использование связано со множеством правоприменительных рисков.

В четвертом параграфе **«Дискреционный нигилизм как отказ от реализации административного усмотрения»** изучается явление дискреционного нигилизма. Под дискреционным нигилизмом автором рекомендуется понимать деформацию правосознания правоприменителя (субъекта исполнительной власти), выражающуюся в негативном отношении к административному усмотрению – как собственному, так и других правоприменителей, а также в умышленном отказе, полном или частичном, от претворения дискреционных полномочий в жизнь. В отличие от правового нигилизма, который прежде всего характерен для невластных субъектов административного права (граждан), заключается в отрицательном восприятии юридической материи и провоцирует совершение правонарушений, нигилизм дискреционный присущ властным субъектам, состоит в критической оценке административного усмотрения и попирает скорее дух права, нежели его букву. Для иллюстрации теоретических положений о дискреционном нигилизме автор приводит примеры дискреционно-нигилистических проявлений в правоприменительной практике, показывает их общественную опасность. В завершение параграфа делается вывод о том, что дискреционный нигилизм угрожает не только частным, но и публичным интересам, в том числе государственному суверенитету.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, отмечается ведущая роль административного усмотрения в современной системе государственного управления, обозначаются проблемы и риски, связанные с реализацией административного усмотрения.

III. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Научные публикации в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 11(99). – С. 199-208 (0,75 п.л.).
2. Зайцев, Д.И. Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. – 2023. – Т. 20. – № 3. – С. 272-284 (1,15 п.л.).
3. Зайцев, Д.И. Антология административного усмотрения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 5 (117). – С. 118-124 (0,52 п.л.).
4. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение как средство преодоления неопределенности в правовых актах управления // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2024. – № 1. – С. 14-21 (0,78 п.л.).
5. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение и административные процедуры: конец и вновь начало // Административное право и процесс. – 2024. – № 7. – С. 78-82 (0,57 п.л.).
6. Зайцев, Д.И., Ведяшкин, С.В. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2024. – № 53. – С. 22-34 (1,0 п.л.).

Научные публикации в иных изданиях

1. Зайцев, Д.И., Щепалов, С.В. Административное и судебное усмотрение в российской науке: проблемы соотношения // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2022. – № 46. – С. 107-118 (0,9 п.л.).

2. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в системе стратегического планирования // Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности: Сборник докладов IX Московского юридического форума. Москва, 14–16 апреля 2022 года. В 4 ч. Ч. 4 / ред. кол. С.М. Зубарев, Э.П. Андрюхина, С.М. Михайлов, Д.Ю. Ионова. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 288-291 (0,28 п.л.).
3. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: политико-правовые аспекты // Роль права в обеспечении благополучия человека: Сборник докладов XI Московской юридической недели. XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Москва, 23–26 ноября 2021 года. В 5 ч. Ч. 5 / ред. кол. С.М. Зубарев, Э.П. Андрюхина. – Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 223-226 (0,26 п.л.).
4. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: теоретико-правовые аспекты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения. Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Электрон. дан. (4,98 Мб). – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 200-203. – 1 электрон. опт. диск (0,19 п.л.).
5. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: религиозно-правовые аспекты // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) (к 20-летию образования

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя): Сборник научных трудов VI Международной научно-практической конференции. Москва, 28 апреля 2022 года / сост. Г.Н. Василенко. – Москва: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, 2022. – С. 142-145. – 1 электронный опт. диск (0,22 п.л.).

6. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в учебной литературе России и зарубежных стран // Образовательное право и законодательство: тренды и стратегия развития: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Томск, 25–26 февраля 2022 года / под ред. С.В. Ведяшкина, Д.В. Сенниковой. – Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2022. – С. 112-117 (0,27 п.л.).
7. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в РСФСР и СССР (1917-1953 гг.) // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Монография / под общ. ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2022. – С. 375-381 (0,32 п.л.).
8. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: философско-правовые аспекты // Образовательное право и законодательство: тренды и стратегия развития: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Томск, 25–26 февраля 2022 года / под ред. С.В. Ведяшкина, Д.В. Сенниковой. – Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2022. – С. 107-111 (0,24 п.л.).
9. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире: Сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Москва, 23–25 ноября 2022 года. В 5 ч. Ч. 5 / ред. кол. С.М. Зубарев, Э.П. Андрюхина, А.С. Машитлов. – Москва:

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 193-196 (0,23 п.л.).

10. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: экономико-правовые аспекты // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Электрон. дан. (5,81 Мб). – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 156-159. – 1 электрон. опт. диск (0,2 п.л.).
11. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в системе публично-правовых наук в контексте новой номенклатуры научных специальностей // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы: Сборник XXIV Международной научно-практической конференции, в рамках XIII Московской юридической недели. Москва, 21–24 ноября 2023 года / ред. кол. С.М. Зубарев, Э.П. Андрюхина, М.М. Поляков, А.С. Машитлов. – Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 98-101 (0,32 п.л.).
12. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в зарубежной науке: этико-правовые аспекты // Домашнее насилие: предупреждение и ответственность: Сборник статей по итогам III Международной научно-практической конференции. Томск, 18 ноября 2022 года / под ред. С.В. Ведяшкина, Д.В. Сенниковой. – Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2024. – С. 42-48 (0,31 п.л.).
13. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в сфере государственного управления научной деятельностью // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы: Сборник XXIV Международной научно-практической конференции, в рамках XIII Московской юридической недели. Москва, 21–24 ноября 2023 года / ред. кол. С.М. Зубарев, Э.П. Андрюхина, М.М. Поляков, А.С. Машитлов. – Москва: Московский государственный

юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 345-348 (0,27 п.л.).

14. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение как объект конституционно-правового воздействия // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения. Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. – Электрон. дан. (9,94 Мб). – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 335-339. – 1 электрон. опт. диск (0,23 п.л.).
15. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в странах романо-германской правовой семьи: общая характеристика // Российское правоведение: трибуна молодого ученого: Сборник статей / отв. ред. О.А. Андреева. – Томск: Издательство Томского государственного университета, 2024. – Вып. 23. – С. 29-32 (0,21 п.л.).
16. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в административно-принудительной деятельности // Административное принуждение: Учебное пособие / под общ. ред. Н.В. Анискиной. – Вологда: Вологодский институт права и экономики ФСИН России, 2024. – С. 43-53 (0,5 п.л.).
17. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение в административно-процедурной деятельности // Административные процедуры: Учебное пособие / отв. ред. А.В. Сладкова. – Москва: Проспект, 2024. – С. 62-68 (0,45 п.л.).
18. Зайцев, Д.И. Административное усмотрение // Административное право Российской Федерации: Учебник / отв. ред. С.М. Зубарев, Л. Л. Попов. – Москва: Проспект, 2024. – С. 210-213 (0,15 п.л.).

Общий объем публикаций по теме составляет 10,32 печатных листа.