«УТВЕРЖДАЮ»

И. о. проректора по науке, инновациям и цифровизации
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
доктор физико-математических наук, профессор

_____ Д. В. Костин

24 февраля 2026 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» – на диссертацию Зайцева Дмитрия Игоревича на тему «Теория административного усмотрения», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»
(Москва, 2025, 175 с.)

Представленное Дмитрием Игоревичем Зайцевым диссертационное исследование посвящено актуальной и ключевой тематике современного административного и административного процессуального права. В настоящее время общественные отношения развиваются с непривычной для законодателя и правоприменителя интенсивностью, из-за чего многие стороны социальной жизни имеют слабую законодательную регламентацию. В других ситуациях, когда законодатель все-таки пытается урегулировать возникающие общественные отношения, но их сущность ему ясна лишь частично из-за их сложности и (или) инновационности, между правовыми новеллами могут появляться различные коллизии. Наконец, многие юридические нормы сегодня являются дискреционными по своей природе, предоставляющими правоприменителю возможность самостоятельного выбора одного варианта административного по-

ведения из нескольких. Во всех перечисленных случаях субъектам исполнительной власти приходится использовать собственные дискреционные полномочия. Таким образом, от правильной и оперативной реализации административного усмотрения зависит эффективность государственной политики в наиболее инновационных и технологических сферах публичного управления, а также защищенность прав, свобод и законных интересов российских граждан в целом. К сожалению, в теории и правоприменительной практике многие фундаментальные вопросы, касающиеся сущности и признаков административного усмотрения, его места в системе публичного управления, соотношения с судебным усмотрением, объема дискреционных полномочий органов публичной администрации, либо вообще не исследованы, либо рассмотрены отдельные аспекты данного института. Указанными обстоятельствами обосновывается, хотя и не исчерпывается, необходимость глубокого теоретического анализа природы и особенностей осуществления административного усмотрения.

Соответственно, цель исследования, как она справедливо определяется самим автором, заключается в том, чтобы раскрыть сущность административного усмотрения, теоретические и практические аспекты его реализации (стр. 5). Весьма логичными являются и задачи исследования, производные от поставленной диссертантом цели, выражающиеся в изучении основных научных подходов к административному усмотрению, формулированию его авторской дефиниции, сопоставления административного и судебного усмотрения и т.д. (стр. 5-6).

Ознакомление с диссертационным исследованием позволяет утверждать, что обозначенные цель и задачи предопределили верно избранную методологию исследования (стр. 6), логичную и выверенную структуру исследования (стр. 2). Так, диссертация состоит из двух глав: в первой главе изучается сущность административного усмотрения, а во второй – реализация административного усмотрения.

В первом параграфе первой главы «Понятие и признаки административного усмотрения» автором устанавливается, что в структуре усмотрения выделяются частное и публичное, при этом последнее подразделяется на административное и судебное. Прослежена генетическая связь административного усмотрения с религией, этикой и правом, возникшая последовательно, где системообразующим элементом выступает категория доверия. Сформулировано авторское определение административного усмотрения, под которым понимается «определенная степень доверия, которая оказывается субъекту исполнительной власти в условиях правовой неопределенности со стороны вышестоящего субъекта или общества в целях полного и оперативного обеспечения публичных интересов» (стр. 38). Ключевым признаком усмотрения признан его дуализм: в рамках дискреции субъект может как оправдать доверие (приняв оптимальное решение), так и не оправдать его (приняв решение, не в полной мере отвечающее публичным интересам либо противоречащее им).

Во втором параграфе первой главы исследуются интегративные подходы к административному усмотрению – политико-правовой, философско-правовой и экономико-правовой. В третьем параграфе первой главы определяется место административного усмотрения в системе публичного усмотрения через его сопоставление с судебным усмотрением. Критериями сравнения выступают: 1) объемы дискреционных полномочий органов исполнительной и судебной власти; 2) сферы юридической деятельности, в которых реализуется усмотрение; 3) административный и судебный произвол. Констатируется отсутствие в российской науке единой терминологии для ряда смежных понятий. Сделан вывод о том, что административное усмотрение отличается от судебного как по объему полномочий, так и по иным специфическим признакам.

В четвертом параграфе обосновывается тезис о недостаточном внимании российской науки и образования к институту административного усмотрения, который, в отличие от зарубежных стран, не имеет оформленного научного и учебного статуса. Данное положение оценивается как существенный недостаток, особенно в контексте новой номенклатуры научных специальностей. Для

его устранения автором справедливо предлагается дополнить пункт 18 паспорта научной специальности 5.1.2 формулировкой «Административные процедуры, административные производства и административное усмотрение...», а также включить тему «Административное усмотрение» в учебные программы и учебники по административному праву и процессу.

Вторая глава диссертации посвящена изучению роли административного усмотрения в механизме административно-правового регулирования. В первом параграфе второй главы автором установлено, что усмотрение присутствует во всех элементах механизма административно-правового регулирования: в нормах права, управленческих правоотношениях и правоприменительных актах. С опорой на теорию правовой неопределенности показано, что реализация усмотрения направлена на ее преодоление. При этом делается вывод, что административное усмотрение как способ устранения неопределенности обладает взаимосвязанными достоинствами и недостатками. Во втором параграфе рассматривается реализация административного усмотрения в двух видах административно-процессуальной деятельности: процедурной и юрисдикционной. Показано, что в рамках процедурной деятельности, направленной на обеспечение прав граждан и законных интересов организаций, усмотрение ориентировано на поиск наилучшего из возможных решений. В юрисдикционной деятельности, связанной с ограничением прав, усмотрение сопряжено с правовыми рисками и должно быть направлено на поиск наименее худшего для частных лиц решения. В целом делается вывод о неотъемлемости административного усмотрения от административного процесса. В третьем параграфе анализируется реализация административного усмотрения в трех областях государственного управления, обладающих наиболее выраженной спецификой: стратегическое планирование, чрезвычайные ситуации и цифровая трансформация. Выявлены особенности, проблемы и риски, характерные для дискреционных полномочий в каждой из этих сфер. В четвертом параграфе исследуется явление дискреционного нигилизма, под которым предлагается пони-

мать деформацию правосознания субъекта исполнительной власти, выражающуюся в негативном отношении к административному усмотрению и умышленном отказе (полном или частичном) от реализации дискреционных полномочий.

Следование четкой, грамотной схеме последовательного решения задач исследования предопределяет *достоверность и обоснованность* положений, выносимых автором на защиту, а также иных выводов и рекомендаций.

Проведенное исследование позволяет внести ряд существенных дополнений в теоретическую конструкцию административного усмотрения, обогащающих науку административного права. Прежде всего, автором предложено оригинальное определение административного усмотрения через категорию доверия, что раскрывает его природу не только как юридико-технического, но и как социально-ценностного феномена. Существенным вкладом в развитие доктрины выступает разработка классификации интегративных подходов к изучению административного усмотрения. Важное теоретическое значение имеет проведенное разграничение административного и судебного усмотрения по объему дискреционных полномочий, сферам реализации и критериям произвола. Данное сопоставление вносит вклад в систематизацию публичного усмотрения как родового понятия и способствует устранению терминологической неопределенности, длительное время существовавшей в отечественной юридической науке.

Работа Дмитрия Игоревича Зайцева написана добротным, живым литературным и научным языком, напрочь лишена сухости и канцелярита. Текст по своему наполнению «плотный», емкий, при этом оформлен с соблюдением всех предъявляемых требований.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в 10-ти положениях, выносимых на защиту. К числу наиболее ценных для административно-правовой науки выводов соискателя следует отнести второе, третье, четвертое, шестое, седьмое и восьмое положения, в которых соответственно излагаются авторское определение административного усмотрения, понятие

объемов дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц, отличие административного усмотрения от судебного усмотрения, формы реализации административного усмотрения (правовая, неправовая и внеправовая) и особенности реализации административного усмотрения в административно-юрисдикционном и административно-процедурном процессе (стр. 9-11).

Другим несомненным достоинством диссертационного исследования выступает разработка собственного понятийно-категориального аппарата, касающегося сущности и реализации административного усмотрения. Автор не только умело пользуется терминами, разработанными его предшественниками, но и вводит в научный оборот множество собственных понятий (объемы дискреционных полномочий, правовая, неправовая и внеправовая формы реализации дискреционных полномочий, дискреционный нигилизм и др.), каждое из которых не выглядит надуманным, но обладает самостоятельной значимостью и гармонично вписывается в уже существующую понятийную систему.

Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что при проведении своего исследования соискатель изучил большое количество научной литературы, в том числе зарубежной. При этом большинство зарубежных источников введены в отечественный научный оборот впервые, и в этом плане автором проделана впечатляющая работа по их анализу и систематизации, в связи с чем диссертационное исследования приобретает еще и библиографическую ценность.

Основные выводы, положения и рекомендации диссертационного исследования отражены в 24 опубликованных научных работах, 6 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в Перечень Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России.

В то же время диссертационное исследование Дмитрия Игоревича Зайцева не лишено недостатков, носящих преимущественно дискуссионный характер и требующих дополнительной аргументации в ходе защиты.

1. Ключевым положением, выносимым на защиту, является второе положение, согласно которому под административным усмотрением предлагается понимать «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» (стр. 9). Данное положение неоднократно раскрывается в различных аспектах на протяжении всего диссертационного исследования (стр. 24, 25, 28, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 63, 98, 101, 103, 116, 157 и др.). К сожалению, диссертант не указывает на то, какое прикладное применение может иметь разработанный им подход к пониманию природы административного усмотрения. Не вытекает ли отсюда, что Дмитрий Игоревич Зайцев множит правовые сущности без какой-либо объективной необходимости в этом? Ведь в теории административного права и процесса уже выработано множество концепций административного усмотрения, причем концепций достаточно убедительных, аргументированных и известных широким научным кругам. Для чего нам требуется еще одно теоретическое определение административного усмотрения, есть ли у него хотя бы какое-нибудь практико-ориентированное выражение? Надеемся, что в процессе публичной защиты прозвучит ответ на данный вопрос.

2. Предложенное автором определение административного усмотрения через категорию доверия является оригинальным и нетривиальным, обогащающим теорию вопроса. Но, степень доверия – это оценочная категория, морально-этическая, но не юридическая. Её невозможно объективно измерить или зафиксировать в нормативном правовом акте. Доверие, скорее всего, предпосылка административного усмотрения, а не сама суть явления. Определение скорее всего является философско-социологическим, и размывает такие сущностные признаки, как: наличие законной альтернативы (выбора), связанность компетенцией, властный характер волеизъявления. Хотелось бы услышать пояснения диссертанта в процессе публичной защиты.

3. В отличие от других положений, выносимых на защиту, последнее, десятое, положение, посвященное контролю за реализацией административного усмотрения, не имеет непосредственной аргументации в тексте диссертационного исследования и выводится скорее из множества общих упоминаний о контроле за дискреционными полномочиями субъектов исполнительной власти, встречающихся множество раз по тексту работы (стр. 25, 26, 28, 32, 35, 36, 55, 72, 121, 149 и др.), а также предшествующих положений, выносимых на защиту (в частности, первого, второго и шестого). Несмотря на то, что десятое положение в целом выглядит вполне логичным, полагаем, что оно требует от автора дополнительного обоснования.

4. Источниковый охват диссертации представлен преимущественно англоязычными работами зарубежных авторов, в несколько меньшей степени – работами современных российских ученых-правоведов, в числе которых наиболее выделяются труды, принадлежащие перу Ю.П. Соловья. При чтении отдельных частей диссертации и складывается впечатление, что автор уделил значительное внимание иностранным источникам, т. к. процент ссылок на российских авторов в работе мал. Между тем изучение административного усмотрения проводилось, пусть и не слишком интенсивным образом, и в советском правоведении, и даже в дореволюционном. Представляется, что соискателю следовало бы уделить более значительное внимание национальной доктрине административного усмотрения, ее осмыслению и критике, а также ее сопоставлению с подходами к понятию и реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц, выработанными в странах романо-германской и англосаксонской правовых семей (США, Великобритании, Франции, Германии и др.).

5. Другой, не менее важной проблемой, используемой в исследовании источниковой базы, выступает сравнительно небольшое использование нормативных правовых актов. Согласно приведенному в диссертации списку, их число равняется пятнадцати (стр. 158-159), при этом данные пятнадцать ак-

тов распределены весьма неравномерно по географическому и юрисдикционному признаку: одиннадцать из них являются актами Российской Федерации, а остальные четыре – актами ФРГ, Швейцарии, Казахстана и Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Здесь необходимо отметить, что для юридической работы, даже с учетом ее теоретического характера, такое количество нормативно-правовых источников не выглядит достаточно убедительным. Кроме того, весьма странным выглядит то, что, как было указано в предыдущем пункте отзыва, в научном плане автор преимущественно анализирует иностранные труды, однако обращается при этом в основном не к зарубежному, а к отечественному законодательству. Хотелось бы узнать у диссертанта, какими причинами объясняются данные источниковые «перекосы».

6. В параграфе 2.1 главы 2 диссертационного исследования (стр. 76-91), посвященном административному усмотрению в механизме административно-правового регулирования, собственно указанному механизму по неизвестным причинам уделено совершенно незначительное внимание, т.е. буквально несколько страниц (стр. 76-79), в то время как в дальнейшем автор в основном концентрируется на вопросах, связанных с административным усмотрением как средством преодоления правовой неопределенности. В таком случае, вероятно, и параграф 2.1 следовало бы назвать иначе.

7. В последнем параграфе (параграфе 2.4 главы 2) диссертационного исследования автор описывает новую для публично- и административно-правовой науки категорию – дискреционный нигилизм (стр. 138-153). Предлагается собственная дефиниция данного явления, приводятся его основные признаки, а также конкретные примеры дискреционного нигилизма. Однако, несмотря на объективное существование дискреционного нигилизма, а также очевидную академическую и практическую ценность содержащихся в параграфе выводов, диссертант не конструирует из них ни одного положения, выносимого на защиту. Считаем, что результаты данного параграфа не уступают

по своей значимости выводам, полученным по итогам предыдущих параграфов, а значит, их тоже следовало бы упомянуть в положениях, выносимых на защиту.

Приведенные замечания и вопросы не снижают общего положительного впечатления от диссертационного исследования Дмитрия Игоревича Зайцева. В целом же анализ указанной работы, подготовленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук, свидетельствует о том, что ее автором подготовлено оригинальное, целостное, не имеющее аналогов научно-квалификационное исследование, в котором содержится решение задач, имеющих важное значение для развития публично-правовых (государственно-правовых) наук. Положения, выносимые на защиту, являются обоснованными, достоверными, имеющими теоретическую и практическую значимость.

Представленный автореферат и опубликованные соискателем научные статьи в полной степени отражают основное содержание работы и отвечают предъявляемым требованиям.

Диссертационное исследование Зайцева Дмитрия Игоревича на тему «Теория административного усмотрения» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития административно-правовой науки, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны. Диссертация носит новаторский и самостоятельный характер, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствует о личном вкладе автора в науку административного права. Сформулированные в работе предложения аргументированы, логичны, научно обоснованы. Диссертация является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук согласно Положению о присуждении ученых степеней, утвержденному постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор, Зайцев Дмитрий Игоревич, заслуживает присуждения

ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен Ольгой Сергеевной Рогачевой, доктором юридических наук (специальность 12.00.14 административное право; финансовое право; информационное право), доцентом, профессором кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет».

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета 19 февраля 2026 г. (протокол № 7).

Заведующий кафедрой
административного и административного
процессуального права
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
доктор юридических наук,
профессор Ю Н. Старилов

«19» февраля 2026 г.

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)
Подпись Старилова Ю.Н.
Заверяю вед. специалист
должность
подпись, расшифровка подписи
19.02.2026

Сведения о ведущей организации:
полное наименование: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»
сокращенное наименование: ФГБОУ ВО «ВГУ»
почтовый адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1
телефон: +7 (473) 220-75-21
адрес электронной почты: office@main.vsu.ru
адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети Интернет: www.vsu.ru