

УДК: 342.7

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ, ПРЕДЕЛЫ И ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Дегтев Егор Ярославович, студент РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва,
Российская Федерация
E-mail: edegtev1@mail.ru

Научный руководитель: **Лозовицкая Галина Петровна**, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация
E-mail: Lozovitskaya.GP@rea.ru

Аннотация: В статье рассматривается феномен административного усмотрения как неотъемлемого элемента правоприменительной деятельности органов исполнительной власти. Анализируются доктринальные подходы к определению понятия административного усмотрения, его виды и пределы. Исследуются правовые механизмы ограничения произвольного усмотрения, включая принципы соразмерности, законности и обоснованности принимаемых решений. Отдельное внимание уделяется проблемам злоупотребления усмотрением и путям совершенствования административно-правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: административное усмотрение, органы исполнительной власти, принцип законности, соразмерность, дискреционные полномочия, административное право.

ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES: CONCEPT, LIMITS, AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Degtev Egor Yaroslavovich, Student of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation

Scientific Advisor: **Galina Petrovna Lozovitskaya**, Doctor of Law, Professor of the Department of State and Criminal Law Disciplines at the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation

Abstract: The article examines the phenomenon of administrative discretion as an integral element of the law enforcement activities of executive authorities. It analyzes the doctrinal approaches to defining the concept of administrative discretion, its types, and limits. The article explores the legal mechanisms for limiting arbitrary discretion, including the principles of proportionality, legality, and validity of decisions. Special attention is given to the issues of abuse of discretion and the ways to improve administrative and legal regulation in this area.

Keywords: administrative discretion, executive authorities, principle of legality, proportionality, discretionary powers, administrative law.

Введение. Административное усмотрение представляет собой одну из наиболее сложных и дискуссионных категорий современного административного права. В условиях динамично развивающихся общественных отношений законодатель объективно не в состоянии урегулировать каждую конкретную ситуацию с исчерпывающей точностью. Именно поэтому нормы административного права нередко предоставляют органам исполнительной власти определённую свободу при принятии управленческих решений — то, что в правовой доктрине принято именовать дискреционными полномочиями.

Актуальность исследования данной темы обусловлена двумя противоположными тенденциями. С одной стороны, административное усмотрение является необходимым инструментом гибкого и эффективного государственного управления, позволяющим учитывать специфику конкретных обстоятельств. С другой стороны, чрезмерно широкие дискреционные полномочия создают риски произвола, коррупции и нарушения прав граждан. Поиск оптимального баланса между этими тенденциями остаётся одной из ключевых задач административно-правовой науки и практики.

Цель настоящей статьи состоит в комплексном анализе института административного усмотрения: его понятия, видов, пределов и механизмов правового регулирования. Исследование основывается на анализе российского законодательства, судебной практики и доктринальных источников.

Понятие и правовая природа административного усмотрения.

В современной правовой доктрине отсутствует единое общепризнанное определение административного усмотрения. Одни учёные трактуют его как свободу выбора из нескольких законных вариантов поведения (Д. Н. Бахрах, Ю. А. Тихомиров), другие акцентируют внимание на оценочном характере деятельности должностных лиц при применении норм права (А. П. Корнев, В. М. Манохин).

Наиболее распространённый подход определяет административное усмотрение как предоставленную законом возможность органа исполнительной власти или должностного лица по собственному разумению выбирать один из нескольких правомерных вариантов решения в зависимости от конкретных обстоятельств дела. При этом важно подчеркнуть, что усмотрение не является произволом: оно всегда осуществляется в рамках правовых норм и подчинено общим принципам законности.

Правовая природа административного усмотрения определяется тем, что законодатель, формулируя диспозицию административно-правовой нормы, сознательно допускает вариативность правоприменения. Это может выражаться в использовании оценочных понятий («разумный срок», «достаточные основания», «существенный вред»), в закреплении альтернативных санкций, а также в прямом указании на право органа действовать «по своему усмотрению» или «при наличии оснований».

Виды административного усмотрения. В зависимости от критерия классификации в научной литературе выделяются различные виды административного усмотрения. По степени свободы принято различать сильное

(широкое) и слабое (узкое) усмотрение. Первое предполагает значительную самостоятельность органа при принятии решения, второе — лишь незначительные отступления от формально определённых правил.

По стадии правоприменения выделяют: усмотрение при установлении фактических обстоятельств дела (оценка доказательств, квалификация ситуации); усмотрение при выборе нормы права, подлежащей применению; усмотрение при определении правовых последствий (выбор вида и размера санкции, установление сроков и условий исполнения решения).

Особое практическое значение имеет разграничение между так называемым «связанным» и «свободным» усмотрением. В первом случае закон устанавливает условия, при которых орган обязан принять определённое решение, и лишь второстепенные параметры остаются на его усмотрение. Во втором случае орган обладает значительной самостоятельностью как в оценке ситуации, так и в выборе правовых последствий.

Пределы административного усмотрения. Административное усмотрение не является безграничным: оно существует в системе правовых ограничений, которые принято именовать пределами дискреции. Данные пределы определяются рядом взаимосвязанных принципов.

Принцип законности требует, чтобы любое дискреционное решение органа исполнительной власти основывалось на законе и не выходило за рамки предоставленных полномочий. Орган не вправе осуществлять усмотрение в тех случаях, когда закон предписывает ему совершить строго определённые действия (компетенционная составляющая принципа законности). Помимо этого, выбранный вариант решения должен соответствовать целям, которые законодатель преследовал, наделяя орган соответствующими полномочиями.

Принцип соразмерности (пропорциональности), заимствованный из европейского административного права и активно воспринимаемый российской доктриной, предполагает, что применяемые меры должны быть пригодны для достижения законной цели, необходимы (т. е. представлять наименее

ограничительный способ её достижения) и соразмерны причиняемым ограничениям. Данный принцип получил закрепление в практике Конституционного Суда Российской Федерации и во всё большей степени влияет на административное судопроизводство.

Принцип обоснованности обязывает орган исполнительной власти мотивировать принятое дискреционное решение, указывая на факты и обстоятельства, которые были приняты во внимание. Немотивированное решение, даже формально законное, нарушает права граждан, поскольку лишает их возможности эффективно оспорить его в судебном или административном порядке.

Проблемы злоупотребления усмотрением и пути их преодоления. Наиболее серьёзной проблемой, связанной с институтом административного усмотрения, является его перерождение в произвол — принятие решений не в публичных интересах и не в соответствии с целями закона, а в интересах самого органа, отдельных должностных лиц или третьих лиц. В правовой науке принято различать злоупотребление усмотрением (формально законные, но целенаправленно неправильные решения) и превышение усмотрения (выход за установленные правом пределы).

Судебный контроль за дискреционными решениями органов исполнительной власти является главным инструментом противодействия злоупотреблениям. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года предоставляет судам широкие возможности для проверки законности, обоснованности и соразмерности административных решений. Вместе с тем суды традиционно проявляют сдержанность при оценке существа дискреционных решений, ограничиваясь проверкой процедуры и явных злоупотреблений.

Важную роль в ограничении произвольного усмотрения играют административные регламенты — нормативные правовые акты, детально регулирующие процедуру осуществления государственных функций и оказания

государственных услуг. Формализация административных процедур сужает пространство для произвола и создаёт объективные критерии оценки правомерности действий должностных лиц.

Перспективным направлением совершенствования правового регулирования в данной сфере представляется законодательное закрепление принципа соразмерности в качестве общего принципа деятельности органов исполнительной власти, а также расширение практики административного обжалования дискреционных решений через институт вышестоящего контроля.

Заключение. Административное усмотрение является имманентной чертой государственного управления, обусловленной объективной невозможностью формализовать все многообразие жизненных ситуаций. Вместе с тем эффективность административного усмотрения как правового инструмента определяется качеством правовых ограничений, в рамках которых оно реализуется.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что российское административное право располагает необходимым концептуальным и нормативным фундаментом для регулирования дискреционных полномочий. Однако реализация этого потенциала требует последовательного укрепления принципов законности, соразмерности и обоснованности в деятельности органов исполнительной власти, развития административного судопроизводства и повышения культуры правоприменения.

Дальнейшее совершенствование правового регулирования административного усмотрения должно идти по пути конкретизации дискреционных полномочий в административных регламентах, законодательного закрепления принципа соразмерности и расширения механизмов внутриведомственного контроля за правомерностью дискреционных решений. Только такой комплексный подход способен

обеспечить надлежащий баланс между эффективностью государственного управления и защитой прав и законных интересов граждан.

Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками) // Российская газета. — 2020. — 4 июля.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 2024 г.) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

Научная литература

4. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. — 816 с.
5. Галлиган Д. Дж. Дискреционные полномочия: правовое исследование принятия официальных решений / Д. Дж. Галлиган. — М.: Юрид. лит., 2018. — 312 с.
6. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. — М.: Юрид. лит., 1978. — 144 с.
7. Стариков Ю. Н. Административное усмотрение в теории и практике российского административного права / Ю. Н. Стариков // Журнал российского права. — 2019. — № 6. — С. 12–24.
8. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 2001. — 355 с.
9. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. — М.: Юрид. лит., 1979. — 144 с.
10. Craig P. Administrative Law / P. Craig. — 9th ed. — London: Sweet & Maxwell, 2021. — 1024 p.