

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»



А.М. Марголин

2020 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

Диссертация Королевской Ольги Ивановны «Судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе» выполнена на кафедре административного и служебного права Южно-Российского института управления - филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства при Президенте Российской Федерации».

В период подготовки диссертации соискатель Королевская Ольга Ивановна работала старшим преподавателем кафедры гражданского права Ростовского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (город Ростов-на-Дону, с 2011 года по настоящее время).

В 2011 году окончила ГОУ ВПО «Российская академия правосудия» по специальности «Юриспруденция», диплом с отличием ОК № 01783. В 2015 году освоила программу магистратуры по направлению 030900 «Юриспруденция» ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», диплом магистра с отличием № 107724 0141728. С 01.10.2011 г. по

30.09.2014 г. обучалась в аспирантуре Северо-Кавказского научного центра высшей школы ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет».

Справка о сдаче кандидатских экзаменов № 17 выдана 26 ноября 2019 года Южно-Российским институтом управления - филиалом ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель – Шмалий Оксана Васильевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления - филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

По итогам обсуждения принято следующее заключение:

Актуальность темы диссертационного исследования.

Активное развитие в течение последних лет института административной ответственности, разработка проектов нового регулирования в этой области, а также поэтапная либерализация законодательства об административной ответственности требуют доктринального обеспечения правоприменительных механизмов в деятельности судов в административно-юрисдикционном процессе. Одним из таких механизмов выступает институт судебного усмотрения, который нуждается в теоретико-правовой проработке и обосновании отраслевой специфики применительно к административно-юрисдикционному процессу.

Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти приобретает особое значение в условиях проведения реформы системы государственного управления. Судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе выступает частью подобного контроля, способного ограничить исполнительную власть и обеспечить права граждан и организаций. Вопросы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе на сегодняшний день практически не исследованы.

Эти факторы детерминируют потребность научной разработки института судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе и внесения предложений по его оптимизации в правоприменительной практике судов по административным делам.

Личное участие соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, определяется самостоятельностью отбора, систематизации и исследования научных, интерпретационных и нормативных источников; в достижении результативности исследования, получившей своё выражение в обосновании основных положений и выводов в виде теоретических предложений, направленных на развитие науки административного права, соответствующей сферы законодательства и правоприменительной практики; в подготовке научных публикаций и участии в научных мероприятиях по тематике исследования.

Диссертационное исследование характеризуется довольно высокой системной стройностью и по содержанию соответствует обозначенной теме и цели. Цель исследования отражает направленность и конкретность намерений автора, а также предопределяет целенаправленность и системность всей работы. Определение объекта и предмета исследования содержит обусловленную зависимость общего и частного. Рабочая гипотеза как одна из основных форм организации научного знания отвечает известным условиям её выдвижения. Положения, выносимые на защиту, базируются на основных результатах исследования, сформулированы чётко, информативно, находятся в соответствии с темой научного труда, целью, гипотезой и задачами исследования. Научная аргументация соответствует логике построения исследования и формирования выводов; достоверность результатов исследования обусловлена тщательным отбором эмпирического материала; результаты исследования прошли надлежащую апробацию. Методы исследования адекватны поставленным задачам; их отбор и использование соответствует требованиям методологии правового исследования. Результаты исследования получены на основе анализа актов

действующего законодательства и данных судебной практики и имеют правоприменительное значение.

Соискателем сформулированы основы правовой конструкции судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе. Предложено ввести в научный оборот термины «система судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе», «социально-правовые пределы судебного усмотрения», а также раскрыто их содержание. Представлена институционально-структурная организация системы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современных условиях. Обосновано наличие естественного уровня судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, а также проведена модернизация подходов к его позиционированию. В контексте правовой конструкции судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе:

- *выделены* теоретико-правовые подходы к судебному усмотрению, обусловленные эволюцией этого института в законодательстве, правоприменительной практике и правовой доктрине;
- *обоснованы* критерии классификации судебного усмотрения;
- *раскрыты* специфические признаки судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе;
- *обоснована* целесообразность использования категорий «судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе», «система судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе», «социально-правовые пределы судебного усмотрения»;
- *сформирована* система судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, содержание которой позиционируется в качестве гарантии эффективности административно-юрисдикционного процесса;
- *обосновано* наличие естественного уровня судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе;

- *определено* соотношение судебного усмотрения и административного усмотрения органов исполнительной власти в административно-юрисдикционном процессе;

- *предложены* направления оптимизации использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современный период.

Важное значение имеют предложение автора законотворческого характера, направленные на оптимизацию использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе путем внесения изменений и дополнений в КоАП РФ и иные нормативные акты административного и административно-процессуального законодательства.

Система научных положений в области применения судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, предложенная в диссертации, соответствует тенденциям развития науки административного права и административного процесса на современном этапе, получила развитие в рекомендациях по совершенствованию законодательства в указанной области; результаты исследования могут быть использованы в научно-исследовательской и практической деятельности, а также в рамках реализации образовательных программ в процессе преподавания курсов административного права и административного процесса и специализированных учебных курсов. Теоретические положения и выводы диссертации могут быть использованы в процессе повышения квалификации судей Российской Федерации. Выводы диссертационного исследования могут быть также использованы правоприменителями для правильной квалификации действий административных органов в рамках реализации юрисдикционных функций.

Степень достоверности результатов проведённого исследования. Достоверность полученных результатов обеспечена четкостью исходных теоретико-методологических позиций. Основные положения, выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, обеспечиваются

системной логичностью исследования, базируются на методах и технологиях научного исследования, основываются на источниках нормативного и специального характера и соответствуют поставленным целям, задачам и представляются достоверными и обоснованными с научной точки зрения.

Научная новизна диссертационного исследования определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее разработке, учитывая отсутствие комплексных исследований судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе. На монографическом уровне анализируется теоретическое, методологическое и нормативное обеспечение судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современный период в контексте необходимости оптимизации соответствующего вида правоприменительной деятельности.

В работе получены следующие конкретные результаты, обладающие элементами научной новизны:

1. Обоснована сущность судебного усмотрения как деятельности суда, которая заключается в свободе суда в выборе и принятии наиболее оптимального решения по конкретному юридическому делу в пределах социально-правовых пределов и на основе внутреннего убеждения судьи, и является естественным свойством осуществления правосудия. На основе анализа существующих позиций по дифференциации судебного усмотрения выделены следующие критерии классификации судебного усмотрения: отраслевой; предметный; субъектный; формально-процедурный.

2. Определена специфика судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, которая выражается в следующих признаках: элементом судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе выступает правильно понятый субъектом административной юрисдикции публичный интерес; закономерно имеет материальную и процессуальную составляющие, обеспечиваемые действующим административным и административно-процессуальным законодательством; осуществляется в административно-юрисдикционной сфере в рамках

административного судопроизводства, при этом его предметная сфера включает в себя элементы административно-юрисдикционного и иных подвидов административно-процессуальной деятельности в контексте широкого понимания административного процесса (контрольно-надзорное, лицензионно-разрешительное, регистрационное и другие производства); выступает в качестве формы судебного контроля за усмотрением административным; выступает одновременно признаком правоприменительной деятельности суда и формой (источником) судебного нормотворчества в сфере государственного управления.

3. Выделена система судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе как совокупность элементов, комплексное функционирование и взаимодействие которых призвано обеспечить оптимальное использование института судебного усмотрения в публично-правовой сфере. К структурным элементам выделенной системы относятся: субъект; предмет и предметная сфера; социально-правовые пределы, источники и принципы; стадии, формы и усмотрительные приемы; уровень (допустимая степень) судебного усмотрения, его процессуальный результат и направления развития правоприменения в рамках административно-юрисдикционного процесса под воздействием судебного усмотрения.

4. Обосновано, что судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе имеет социально-правовые пределы, включающие в себя материально-правовые, процедурно-правовые и нравственно-правовые ограничения свободы суда при разрешении административных споров. Первые два вида пределов обусловлены содержанием административного и административно-процессуального законодательства, нравственно-правовые пределы связаны со спецификой понимания публично-правовых принципов конкретным судьей, преломленным через его интеллектуально-волевую сферу.

5. Специфика судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе обусловлена особой конструкцией соотношения

судебной и административной дискреции в публичной сфере, которое заключается во включении в предмет судебного усмотрения при рассмотрении административных дел дискреции органов исполнительной власти, по отношению к которой судебное усмотрение носит последующий характер, выступая в качестве формы судебного контроля за деятельностью исполнительной власти. Также судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе предполагает особое понимание ряда оценочных категорий с точки зрения публичных интересов.

6. Обоснована необходимость мотивированного закрепления применения усмотрения в судебных актах в целях предотвращения его необоснованности, а также необходимость синхронизации принципов усмотрения при назначении административного наказания, рассмотрении административных дел, возникающих из отношений государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с принципами нового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

7. В целях оптимизации судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе обоснована необходимость выработки соответствующих правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и усиления роли судебной практики, а также необходимость следующих изменений и дополнений в КоАП РФ:

- изложить статью 2.9 КоАП РФ «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения» в следующей редакции:

«1. Малозначительным является административное правонарушение при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

2. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием».

- дополнить статью 4.1. «Общие правила назначения административного наказания» пунктом 6 следующего содержания:

«6. Административное наказание назначается судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, на основании положений настоящего Кодекса с учетом задач законодательства об административных правонарушениях, принципов права, а также правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Верховного Суда Российской Федерации».

- изложить п. 6 статьи 26.4. «Экспертиза» в следующей редакции:

«6. Заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта или выбор одного заключения эксперта из двух или более должны быть мотивированы».

Научно-теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно является комплексным исследованием сущности судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, его содержания и условий использования, в результате которого сделаны выводы, которые имеют значение для дальнейшего совершенствования указанного правового института в современных условиях.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы, положения и рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть использованы как для дальнейшего развития юридической доктрины, так и в правоприменительной деятельности судебных органов, для правильной квалификации действий административных органов в рамках реализации юрисдикционных функций.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в 11 публикациях (общим объёмом 3,5 п.л.), 8 из

которых опубликованы в журналах, включённых в перечень рецензируемых научных изданий и журналов (общим объёмом 2,3 п.л.). Материалы исследования используются в учебном процессе.

Публикации:

1. Королевская, О.И. К вопросу о властном усмотрении / О.И. Королевская // Труды международной научной конференции «Проблемы формы российского государства: прошлое, настоящее, будущее», ФГБОУ ВПО «РГУПС» 8 февраля 2012 г. - Ростов-на-Дону: ООО «РГУПС-ЭКСПО, 2012. - С. 248-251 (0,3 п. л.).
2. Королевская, О.И. К вопросу о нравственности, справедливости и целесообразности в контексте проблемы пределов судебного усмотрения / О.И. Королевская // Суд, право, власть: сборник научных статей. - Вып. 6. - Ростов-на-Дону, 2011 - С. 37-42 (0,3 п. л.).
3. Королевская, О.И. «Флуктуация» судебного усмотрения / О.И. Королевская // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2017- № 2 (81) - С. 67-70 (0,3 п. л.).
4. Королевская, О.И. Мораль как внутреннее убеждение судьи / О.И. Королевская // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2017- № 3 - С. 46-49 (0,3 п. л.).
5. Королевская, О.И. Категория «судейское усмотрение» через призму позитивистского и естественно-правового понимания права / О.И. Королевская // Пробелы в российском законодательстве. - 2017 - № 3. - С. 219-220 (0,3 п. л.).
6. Королевская, О.И. К вопросу о пределах судебного усмотрения в частном праве / О.И. Королевская // Актуальные проблемы реформирования гражданского и предпринимательского права: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием (29–30 сентября 2017 г., г. Краснодар). Сборник статей / Отв. ред. Е.Б. Овдиенко, А.И. Коновалов; СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет

правосудия». - Краснодар: Издательский Дом - Юг, 2018. – С. 68-76 (0,3 п. л.).

7. Королевская, О.И. Судебное усмотрение как разновидность правоприменительной деятельности: предметная сфера и отраслевая специфика. / О.И. Королевская // Проблемы экономики и юридической практики. - 2019. - № 1. - С. 233-236 (0,3 п. л.).

8. Королевская, О.И. Судебное усмотрение при назначении административного наказания / О.И. Королевская // Проблемы экономики и юридической практики. – 2019. - № 1. - С. 237-240. (0,3 п. л.).

9. Королевская О.И. Система судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе как гарантия его эффективности. /О.И. Королевская // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. - 2019. - Т. 5 (71). - № 4. - С. 489-498 (0,5 п.л.).

10. Skvortsova T.A., Korolevskaya O.I., Trunova E.V., Kirilenko V.S. Theoretical and Legal and Law Enforcement Aspects of the Liability for the Breach of Civil Obligations in Russia. In: Popkova E., Sergi B. (eds) Scientific and Technical Revolution: Yesterday, Today and Tomorrow. ISC 2019. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 129. Springer, Cham.

11. Королевская О.И. Специфика судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе. / О.И. Королевская //Законы России: опыт, анализ, практика - 2021.- № 5 (0,3 п. л.).

Соответствия диссертации требованиям «Положения о присуждении учёных степеней». Диссертация представляет собой научно-квалификационную работу, которая соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (абз. 2 п. 9, 10), и Порядком присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденным приказом от 20 сентября 2019 г. № 02-1049.

Содержание диссертации соответствует научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс».

Диссертация «Судебное усмотрение в административно-юрисдикционном процессе», выполненная Королевской Ольгой Ивановной, рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс».

Заключение принято на заседании кафедры административного и служебного права Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Присутствовало на заседании 9 чел. Результаты голосования: «за» – 9 чел., «против» – 0 чел., «воздержалось» – 0 чел., протокол № 10 от 03 июля 2020 года.

Заведующий кафедрой
административного и служебного права
ЮРИУ РАНХиГС,
к.ю.н., доцент

Директор ЮРИУ РАНХиГС,
к.э.н., доцент



Л.А. Душакова

В.В. Рудой

Подпись	<i>Рудой В.В. Душакова Л.А.</i>
Ф.И.О. работника	
Заверяю	<i>И.В. - И.В. Душакова</i>
подпись	
Ф.И.О.	
Начальник отдела кадров Южно-Российского института управления - филиала РАНХиГС	