

На правах рукописи

Королевская Ольга Ивановна

**СУДЕБНОЕ УСМОТРЕНИЕ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Аннотация

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва, 2020

Актуальность темы диссертационного исследования.

В стремительно меняющихся социально-экономических, информационно-ценностных и организационно-политических условиях окружающего мира праву как государственному регулятору общественных отношений достаточно сложно оперативно реагировать на изменения в них. Правовые нормы при всем своем многообразии, системной организации и детализации не всегда могут обеспечить правовую регламентацию всего спектра реальных человеческих отношений. В связи с этим возрастают роль и значение судебного усмотрения в правоприменительной практике по разрешению конкретных дел.

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.

Сложившаяся в современный период практика взаимодействия граждан и организаций с публичной властью зачастую не в силах удовлетворить требования заинтересованных лиц в обеспечении их интересов. В этом случае правосудию отводится особая роль в оптимизации подобного взаимодействия, судебная власть призвана обеспечить систему сдержек и противовесов в государственном управлении. Эффективность правосудия при этом обусловлена не только содержанием законодательной базы, но и качеством судебного усмотрения.

Реформа системы государственного управления последних десятилетий обусловила необходимость поиска новых конструкций оптимизации публично-правовых институтов.

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.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы, посвященные праву суда на усмотрение, рассматривались в трудах дореволюционных исследователей, среди которых выделим Е.В. Васьковского, Г.В. Демченко, Н.М. Коркунова, С.А. Криличевского, П.И. Люблинского, М.И. Малинина, С.В. Пахмана, Л.И. Петражицкого, И.А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича и др.

В советский период различные аспекты судебного усмотрения рассматривались в работах А.Т. Боннера, Н.Б. Зейдера, А.Э. Жалинского, О.С. Иоффе, А.К. Кац, Т.В. Кашаниной, К.И. Комиссарова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, В.В. Лазарева, А.И. Рарога, Д.М. Чечота и др.

Отраслевая дифференциация исследований судебного усмотрения обусловила разработку вопросов судебного усмотрения с точки зрения гражданского (Д.Б. Абушенко, А.Т. Боннер, Н.Б. Зейдер, О.С. Иоффе, К.И. Комиссаров, О.А. Попкова), семейного (А.К. Кац), уголовного (А.Э. Жалинский, А.И. Рарог), административного (А.П. Коренев, В.М. Манохин, Д.М. Чечот) права.

В современный период разработкой вопросов судебного усмотрения занимаются такие исследователи, как М.В. Бавсун, М.В. Баглай, Ю.В.

Грачева, П.А. Гук, Р.С. Данелян, К.П. Ермакова, О.Г. Иванова, М.И. Клеандров, С.А. Леонтьев, Р.О. Опалев, О.А. Папкина, Н.С. Погорелова, В.Д. Подмосковский, И.Н. Сенякин, А.Б. Стёпин, В.И. Телятников и другие.

Среди публикаций зарубежных ученых наиболее известна работа Аарона Барака «Судейское усмотрение». Разработке теоретических аспектов судебного усмотрения посвящены работы К.М. Ермаковой, Л.Н. Берг, П.В. Маркова, А.А. Березина.

Параллельно с разработкой вопросов судебного усмотрения ученые активно исследуют специфику усмотрения административного (Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Соловей); полицейского (А.В. Гирвиц); усмотрения следователя (П.Г. Марфицин).

Вопросы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе практически не исследованы учеными. Исключение составляют диссертационное исследование Н.С. Погореловой, отдельные статьи С.В. Щепалова.

Исследования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе носят отрывочный, разрозненный характер. Накопленный научный опыт в исследованиях на данную тему и смежных с ней аспектов востребован в качестве базы настоящего исследования. При этом он нуждается в принципиальном переосмыслении, требует трансформации с учетом современной административно-процессуальной среды. В подобных условиях исследование теоретических и прикладных аспектов судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе становится условием его эффективности.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является разработка основанных на результатах научного анализа практических предложений по совершенствованию использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе.

Достижение поставленной цели обуславливает решение следующих **задач:**

- провести анализ проблемы судебного усмотрения в современной юридической науке;
- дать правовую характеристику понятию и видам судебного усмотрения как разновидности правоприменительной деятельности;
- обосновать специфику судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе;
- выделить стадии и формы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе;
- определить институционально-структурную составляющую системы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе как гарантии его эффективности;
- выделить проблемы использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современных условиях;
- разработать направления совершенствования использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современных условиях.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе и обуславливающие формирование и развитие эффективной системы правосудия в публичной сфере.

Предметом исследования являются административно-правовые, административно-процессуальные нормы, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность, правоприменительная практика судебных органов Российской Федерации, базовые положения науки административного и административно-процессуального права в указанной области.

Теоретическая и методологическая основа исследования. В рамках оценки теории и практики осуществления судебными органами усмотрения в административно-юрисдикционном процессе диссертантом использовались

методы системного анализа и синтеза, теоретического моделирования, формально-логический метод, метод правовой герменевтики.

Применение исторического и сравнительно-правового методов исследования позволили диссертанту представить эволюцию научных воззрений на институт судебного усмотрения, а его использование в правоприменении увидеть с учетом динамики, и, в конечном итоге, определить значимые тенденции его развития.

В рамках исследования вопросов судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе были использованы методы интерпретации правовых концепций и положений нормативных правовых актов, позволившие выделить теоретические и прикладные проблемы использования судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе в современных условиях.

Диссертантом были применены универсальные методы систематизации в целях теоретического структурирования системы судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе и классификации в качестве инструмента структурного анализа ее содержания.

Кроме того диссертантом использовались методы социологических исследований: социологический опрос судей и метод контент-анализа судебных актов и научных публикаций. Теоретическую основу диссертационного исследования составляют фундаментальные работы ученых в области административного права и процесса, административно-деликтного права, теории государства и права.

При разработке вопросов темы исследования диссертант использовал положения и выводы в области теории государства и права, содержащиеся в работах, М.И. Байтина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца и др.

Теоретическую основу диссертации составили главным образом труды таких отечественных ученых как: Д.Н. Бахрах, А.И. Каплунов, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов, А.В. Кирин, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов,

А.П. Коренев, Е.Б. Лупарев, В.И. Майоров, И.В. Панова, В.Н. Плигин, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, И.Н. Сенякин, П.П. Серков, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, А.А. Фатьянов, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.

В качестве теоретической базы исследования послужили также работы О.В. Гречкиной, Н.Г. Салищевой, А.П. Шергина и других исследователей административной юрисдикции.

В работе использованы выводы ученых, специализирующихся на проблемах правосудия в целом и административного судопроизводства в частности, среди которых П.А. Гук, А.Б. Зеленцов, В.Д. Зорькин, В.М. Лебедев, П.П. Серков, О.А. Ястребов

Информационную основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, регламентирующие использование судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе.

Обоснованность и 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».

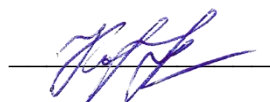
Научно-теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно является комплексным исследованием сущности судебного усмотрения в административно-юрисдикционном процессе, его содержания и условий использования, в результате которого сделаны выводы, которые имеют значение для дальнейшего 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. Положения диссертации могут быть использованы в процессе повышения квалификации судей Российской Федерации.

Апробация результатов исследования Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и служебного права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 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.

Структура исследования обоснована его целям и задачам и включает введение, 3 главы, которые объединяют 6 параграфов, заключение, библиографический список и приложения. Текст исследования составляет 191 страницу.

 / Королевская О.И.