

УДК 342.92

**ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ УСМОТРЕНИИ В КОНТЕКСТЕ ОСВОЕНИЯ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ
«АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»**

© 2019 г.

И.Е. Бочкарев

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

bochkarevie@mail.ru

Поступила в редакцию 20.12.2018

Анализируется административное усмотрение в сфере государственного и негосударственного управления во взаимосвязи с административно-правовой подготовкой выпускников юридических образовательных учреждений. Обосновывается необходимость включения отдельной темы об административном усмотрении в учебную литературу по административному праву.

Ключевые слова: административное усмотрение, административный произвол, административно-публичная деятельность, учебная литература по административному праву.

Ежегодно из высших учебных заведений России выпускается приблизительно 150 000 человек с дипломами, свидетельствующими о получении высшего юридического профессионального образования по трем программам: «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности» [1]. Многие из выпускников поступают на государственную и муниципальную службу, приходят на работу в органы управления государственными и муниципальными предприятиями и в результате становятся должностными лицами. В этой связи они приобретают дискреционные полномочия и, соответственно, право на административное усмотрение в процессе осуществления внутриорганизационной и (или) административно-публичной властной деятельности [2], то есть право на определенную степень оперативной самостоятельности в принятии решения по определенному вопросу управления из нескольких допускаемых законом вариантов [3, 4].

Но для того, чтобы эффективно распоряжаться административным усмотрением при практическом решении задач государственного и негосударственного управления, от должностных лиц требуется глубокое знание теории административного усмотрения (например, нужно хорошо знать пределы административного усмотрения), системы действующего законодательства и многих других юридических вопросов. К сожалению, сегодня редко можно встретить молодого специалиста юридического профиля, который был бы подходящим образом подготовлен к организации и осуществлению социального управления в условиях административного усмотрения. И главной причиной

этого, на наш взгляд, является неудовлетворительное качество юридического образования, что подтверждается научными конференциями и публикациями [5, 6], а также особым вниманием к этому виду образования органов государственной власти [7–9].

Частным недостатком юридического образования в административно-правовом аспекте следует признать разное отношение к административному усмотрению в науке административного права и в одноименной учебной дисциплине. Если представители науки в своих исследованиях проявляют весьма ощутимый интерес к сущности и значению административного усмотрения в целях совершенствования практики социального управления [10–13], то интерес к этому административному явлению в рамках учебной дисциплины почти отсутствует. И проблема здесь в том, что многосторонняя теоретическая информация об административном усмотрении не рассматривается в учебной литературе по административному праву системно, скажем, в виде отдельной темы [14–16].

Те немногочисленные упоминания об административном усмотрении, которые порой и встречаются на страницах административно-учебной литературы, вряд ли могут восполнить пробел в профессиональном правосознании будущих юристов [17–19]. Как справедливо отмечает профессор Ю.А. Тихомиров, «традиционно в книгах по административному праву понятие и явление административного усмотрения «теряются» среди характеристик форм и методов управления, актов административного принуждения и ответственности и др. Его не обнаружить и в трудах по теории государства и права, конституционному праву. А ведь речь идет об

«одушевляющем импульсе» многих юридических действий и решений» [20]. При этом Ю.А. Тихомиров, серьезно воспринимая проблематику административного усмотрения, пожалуй, на сегодняшний день является единственным автором, который хотя и в непростом изложении и внутренне бесструктурном виде, но все же включил параграф об административном усмотрении в учебный курс по административному праву [21].

Как заслугу в решении обозначенной проблемы следует рассматривать и учебники по административному праву А.П. Коренева и М.В. Костенникова, А.В. Куракина, А.М. Конова, П.И. Конова, А.И. Стахова, Н.Д. Эришвили. В обоих учебниках в отдельном параграфе раскрыта взаимосвязь законности и административного усмотрения [22, 23]. Несомненно, отмеченная взаимосвязь имеет серьезное значение для административно-учебной подготовки, однако это всего лишь фрагмент из общего объема знаний об административном усмотрении.

В качестве положительной тенденции, направленной на повышение качества освоения административного усмотрения, также следует назвать и предложения по модернизации ведомственного юридического образования. Например, А.В. Гирвиц в своей работе, посвященной полицейскому усмотрению в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, обосновывает «необходимость переориентации преподаваемых в образовательных учреждениях системы МВД России курсов психологии, педагогики, социологии с преобладающего изучения общетеоретических вопросов на раскрытие перед курсантами и слушателями психолого-педагогических и социальных основ профессионального общения полицейского с представителями различных социальных, этнических, конфессиональных групп, особенно в ходе реализации прав полиции, связанных с задержанием, проверкой документов, личным досмотром граждан, досмотром находящихся при них вещей, вхождением (проникновением) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории» [24].

Данный подход, несмотря на все его теоретическое и даже практическое значение, актуален только для юридических вузов системы МВД России. Тем временем в России насчитывается 700 юридических вузов и факультетов [25], большее число из которых не являются ведомственными, да и к тому же юридическая подготовка в них ориентирована на подготовку специалистов широкого профиля. Кроме того, наличие других ведомственных образовательных учреждений юридического назначения, например в системе органов прокуратуры, вовсе

не является гарантией пристального интереса к административному усмотрению.

Проведенный анализ показывает, что имеются очевидные предпосылки для начала работы над учебниками и учебными пособиями по административному праву в части их дополнения отдельной темой, а может быть, и главой об административном усмотрении с непременным учетом особенностей взаимосвязи административного усмотрения с другими явлениями в сфере организации и осуществления социального управления. В этой связи приведем ряд соображений, которые, на наш взгляд, могут оказаться полезными в предстоящей работе.

Прежде всего следует обратить внимание на современные научные представления о связи административного усмотрения с государственным управлением в широком смысле – как административно-публичной деятельностью. Административное усмотрение в данном случае показывается как особое явление, затрагивающее все элементы содержания государственного управления: цели, задачи, функции, административно-правовые методы и формы осуществления государственного управления, административно-регулятивную и административно-охранительную деятельность [26, 27].

Соглашаясь с такой позицией, следует заметить, что административное усмотрение связано не только с правоприменительной формой реализации государственного управления [28–30], но и с правотворческой формой реализации государственного управления [31, 32], а следовательно, и с каждой стадией государственного управления от принятия административного решения в форме нормативно-правового акта или в форме индивидуального акта до его исполнения. Например, в процессе принятия управленческого решения (нормативного правового акта или правоприменительного акта) уполномоченным должностным лицам, опираясь на свой административный опыт и профессиональные знания, приходится правильно определять цель и смысл норм права, содержащихся в законе и (или) нормативном правовом акте государственного управления, прогнозировать последствия принятия управленческого решения. А в ходе исполнения управленческого решения на основе анализа многочисленных жизненных обстоятельств должностным лицам требуется точно выбрать метод и форму реализации принятого решения при воздействии на подведомственный объект управления.

Административное усмотрение в государственном управлении с учетом его широкого восприятия как административно-публичной деятельности [27, с. 239] связано с компетенци-

ей многих субъектов административных правоотношений. Значение компетенции в том, что она через функции, права, обязанности, ограничения, ответственность юридически оформляет границы административного усмотрения [33].

В первую очередь это касается компетенции должностных лиц органов государственной исполнительной власти и органов местной исполнительной власти, поскольку они призваны выполнять решения представительных органов государственной и местной власти. Отличительной чертой административного усмотрения здесь является сочетание внутреннего и внешнего управления. В процессе внутреннего управления компетенция осуществляется посредством внутриорганизационных полномочий, например когда формируется структура органа власти. В ходе внешнего управления компетенция реализуется через функциональные (внешние) полномочия с применением в отдельных ситуациях административно-юрисдикционных полномочий [34, 35], например когда проводится проверка работы подведомственных объектов управления или защищаются от противоправных посягательств и (или) чрезвычайных обстоятельств права, свободы и законные интересы человека и гражданина. В последнем случае административное усмотрение способствует решению задач, возложенных на исполнительную власть, и во многом отражает ее сущность в отношениях с гражданским обществом.

Административное усмотрение часто применяется и в рамках компетенции должностными лицами в других органах государственной и местной власти (например, в судебных органах власти, органах прокуратуры, муниципальных органах контроля, муниципальных избирательных комиссиях). Также оно используется должностными лицами в органах государства, которые формально не являются органами власти (например, в Администрации Президента РФ [36], Совете Безопасности РФ [37]). Здесь административное усмотрение реализуется только в рамках линейной власти с целью внутренней организации деятельности подчиненных должностных лиц, но при этом оно обязательно направлено на решение задач, указанных в нормативных правовых актах, определяющих конституционно-правовой, административно-правовой и муниципально-правовой статус соответствующего органа.

Так, например, главной задачей органов законодательной или представительной власти является осуществление законодательной (правотворческой) деятельности, но для того, чтобы она решалась, требуется создать внут-

ренний аппарат управления (подобрать специалистов, выяснить их уровень квалификации, деловые качества), состоящий из государственных или муниципальных служащих. В свою очередь, сотрудники аппарата тоже используют административное усмотрение в рамках своей компетенции в ходе организационного, информационного, финансового, материально-технического обеспечения правотворческой деятельности. Нельзя забывать и об административной компетенции руководителей, организующих работу таких органов власти. Они распределяют обязанности между своими заместителями, руководят заседаниями палат, комитетов, комиссий, за своей подписью выдают разрешения на посещение закрытых заседаний, руководствуясь при этом не только предписаниями регламента, но и принципами целесообразности, экономичности, достаточности и т.д.

Примерно так же, как и в органах государства, которые не являются органами государственной власти, административное усмотрение связано с компетенцией должностных лиц, управляющих государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, цели и содержание деятельности которых носят публичный, социально значимый характер.

Содержание компетенции должностных лиц этих предприятий и учреждений, в отличие от содержания компетенции должностных лиц органов государства, не являющихся органами власти, определяется характером стоящих перед ними государственных задач. Для должностных лиц предприятий компетенция обусловлена социально-экономическими задачами, например выпуском продукции, которую не вправе производить частные предприятия. Компетенция должностных лиц учреждений (за исключением органов власти) зависима от социально-культурных и иных непроизводственных задач, например от осуществления образовательной деятельности. Но в обоих случаях руководители действуют от имени этих организаций без доверенности и обязаны добросовестно и разумно представлять их интересы. И такое поведение достижимо лишь при использовании руководителями организаций определенной меры административной самостоятельности в ходе управления переданным имуществом, человеческими, финансовыми и иными ресурсами (например, когда необходимо определить условия и контрагентов при заключении договоров для решения задач, стоящих перед организацией).

Наконец, административное усмотрение, хотя это и исключение, может использоваться гражданами, которые от имени государства наделяются административно-правовыми пол-

номочиями с целью реализации административно-публичных интересов. Как правило, административно-правовой статус граждан в отличие от административно-правового статуса государственных и муниципальных служащих не связан с компетенцией, однако в случае наделения граждан специальными государственными полномочиями властного характера их административно-правовой статус все же изменяется и приобретает на некоторое время компетенционные свойства. Здесь принципиально то, что право на административное усмотрение возникает путем законодательного делегирования органами государственной власти части государственных полномочий при условии добровольного волеизъявления граждан приобрести и применять такие полномочия во внешней сфере государственного управления. Подобный феномен административного усмотрения, с точки зрения его носителей, проявляется при участии граждан в качестве народных дружинников в охране общественного порядка.

Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружинники имеют право оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 11 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» обязанностей в сфере охраны общественного порядка [38]. Из содержания этого предписания видно, что конкретные формы содействия сотрудникам полиции в законе не называются, вследствие чего у народных дружинников появляется дополнительное, и причем весьма широкое право на административное усмотрение, принимая во внимание более четырех десятков обязанностей полиции, закрепленных в статье 12 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2017 г.) «О полиции» [39].

При подготовке учебного материала по административному усмотрению требует серьезного анализа связь этого явления с таким опасным для общества и государства явлением, как коррупция.

В научной литературе прямо указывается, что усмотрение (дискреция) в использовании должностного или иного служебного положения является главным оружием коррупционера [40]. Как сообщил в интервью «Российской газете» председатель Следственного комитета России Александр Бастрыкин, ущерб от коррупционных преступлений в 2017 году составил 10,3 миллиарда рублей. Следственный комитет получил почти 23 тыс. сообщений о коррупции, в числе обвиняемых – 845 сотрудников органов

внутренних дел, 571 должностное лицо государственных, муниципальных учреждений и предприятий, 529 должностных лиц органов местного самоуправления, 490 военнослужащих, 277 работников образования и науки, 221 работник здравоохранения. Помимо этого более 400 обвиняемых – это лица, в отношении которых применялся особый порядок уголовного судопроизводства: прокуроры, судьи, следователи, адвокаты и другие [41]. Приведенные цифры кроме распространенности коррупции в России отчетливо показывают еще и ее связь с рассмотренными выше субъектами административно-публичной деятельности в широком смысле слова.

Административное усмотрение, как необходимое и целесообразное явление общественной жизни, в поведении субъектов административно-публичной деятельности воспринимается только тогда, когда оно применяется в рамках, установленных нормами права. Но зачастую именно незнание требований норм права, которые регулируют пределы управленческой самостоятельности, неправильное толкование этих правовых норм или наглое игнорирование их предписаний порождают такое уродливое злоупотребление правом, как коррупция. И наоборот, правильное уяснение должностными лицами и гражданами пределов административного усмотрения в содержании правовых норм, а также их своевременное и точное применение существенно снижают риск возникновения коррупции при осуществлении административно-публичного управления. Вот почему приходится обсуждать в определенном диалектическом единстве эти два разных, на первый взгляд, социальных явления.

Исследуя природу административного усмотрения, некоторые ученые справедливо отмечают, что чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом [42], в том числе, конечно, и коррупционные [43]. При этом, на наш взгляд, едва ли следует впадать в крайности при формулировании предложений, направленных на противодействие злоупотреблениям правом административного усмотрения. Так, с одной стороны, предлагается подробная правовая регламентация процедур осуществления органами государственной власти и их должностными лицами возложенных на них полномочий в административных регламентах [44], а с другой – делается акцент на необходимости постепенного избавления от дискреционных полномочий должностных лиц, закрепленных в законодательстве [45].

В первом случае это может привести к излишней юридизации общественных отношений и к инфляции правовых норм [32, с. 96], то есть неоправданному увеличению нормативно-правового массива. Во втором случае это может и вовсе сделать невозможным осуществление властных полномочий в административно-публичной сфере по причине регулярной, порой даже непредсказуемой смены жизненных обстоятельств, когда требуется оперативное вмешательство субъектов административно-публичной деятельности для наведения порядка в общественных отношениях. Представляется, что оптимальный вариант здесь – это сужение рамок необоснованного административного усмотрения [46], в частности посредством проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов, совершенствования административных регламентов и грамотного использования правил юридической техники при создании нормативных правовых актов.

Одной из причин злоупотреблений, в том числе и коррупции при реализации административного усмотрения, является административный произвол [47, 48], следовательно, рассмотрение взаимосвязи между этими явлениями также актуально. Здесь определенный интерес представляет исторический аспект административного усмотрения и административного произвола в нашем государстве, поскольку попытки понять природу этих явлений и связи между ними в управлении предпринимались еще более 100 лет назад.

Например, Б.Н. Чичерин применительно к усмотрению отмечал: «управление, имея в виду начало пользы, по существу своему изменчивое, должно приравниваться к разнообразным обстоятельствам, а потому действует по усмотрению... Так как цели, потребности и интересы государства разнообразны и изменчивы, то и столкновения их с частными правами разнообразны и изменчивы. Точно определенной границы здесь быть не может. Это живые отношения, которые разрешаются не иначе, как усмотрением. Решение может принадлежать только государству, ибо оно имеет власть над всем гражданским обществом» [49]. Г.Ф. Шершеневич, пытаясь определить различие между правом и произволом, исходил из исполнения правил, которые написала власть. Если власть не соблюдает написанные ею правила и при этом «действует в каждом конкретном случае по своему усмотрению, то право сменяется произволом» [50].

В советское время, когда господствовала тоталитарная идеология, проблема соотношения административного произвола и административного усмотрения не возникала, поскольку

само понятие административного усмотрения в науке административного права почти не использовалось. Тогда, как отмечает Ю.А. Тихомиров, «речь шла преимущественно о подзаконной деятельности органов управления и должностных лиц и укреплении законности, что означало их жесткую связанность нормами законов и вышестоящих органов» [20, с. 70]. Думается, что и разработка теории административного произвола для советской власти была крайне неудобна в силу пропаганды о непогрешимости советских руководителей и социалистического образа жизни. При официальном признании административного произвола в стране пришлось бы признать и то, что работники партийной номенклатуры тоже иногда нарушают действующие законы, программные установки коммунистической партии и действуют в противоречии с идеологией построения социалистического общества. В силу этого и представители науки предпочитали не поднимать вопрос о соотношении административного усмотрения и административного произвола в своих работах. Подобное невнимание к указанным административным явлениям в советской науке административного права не лучшим образом сказалось и на исследовании их соотношения. Впрочем, в последнее время все чаще стали появляться исследования вопросов взаимосвязи административного усмотрения и административного произвола [48, 51, 52].

На сегодняшний день в научных работах можно выделить два подхода к пониманию административного произвола. В первом случае он рассматривается как правонарушение [48]. Во втором случае административный произвол характеризуется как негативная сторона административного усмотрения [20, с. 72; 53], то есть «явление административной патологии, смещения функций и увеличения объема неформальных регуляторов отношений: вмешательство в чужую компетенцию, воспрепятствование ее осуществлению, неполное или неправильное осуществление своих полномочий, ошибочные решения и действия, должностное бездействие и непринятие решений» [53, с. 59].

Представляется, что вторая позиция более состоятельна, так как административный произвол, несмотря на отрицательную лингвистическую окраску и соответствующее этому психологическое восприятие данного термина, не всегда является нарушением требований правовых норм (например, ошибочное решение должностного лица, не повлекшее отрицательных последствий, может и не квалифицироваться уполномоченным органом власти (должностным лицом) как правонарушение). Помимо это-

го, понятие административного произвола законодательно не закреплено, а сам термин пока используется либо в юридической науке, либо в практике бытового общения для «народной оценки» действий субъектов административно-публичной деятельности.

В науке обосновывается мнение, что субъектами административного произвола могут быть только должностные лица государственных и муниципальных органов власти, а вот должностные лица государственных и муниципальных предприятий и учреждений не могут, ибо это в их действиях (бездействии) проявляется лишь обычный произвол начальника [48].

Такая точка зрения, по нашему мнению, не совсем соответствует управленческой действительности, так как должностные лица государственных и муниципальных предприятий и учреждений, о чем было сказано выше, точно так же, как и должностные лица органов власти, являются субъектами административно-публичной деятельности. В связи с этим они участвуют в социальном управлении от имени и в интересах государства; решают публичные задачи, используя для этого многочисленные публичные ресурсы; действуют в рамках административно-правовой компетенции, основы которой закреплены в законах; осуществляют административную власть внутри организации; несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность за несоблюдение требований законодательства.

Из сказанного следует, что если должностные лица государственных и муниципальных организаций и допускают злоупотребления, то их последствия отражаются в первую очередь не на интересах подчиненных (произвол начальника), а на интересах всей административно-публичной сферы. Вследствие этого злоупотребления указанных должностных лиц тоже должны расцениваться не иначе, как административный произвол. Более того, субъектами административного произвола следует признать и действия (бездействие) граждан, применяющих ненадлежащим образом государственные полномочия в ходе охраны общественного порядка, ибо такие полномочия напрямую связаны с исполнительно-властным воздействием на организационно неподчиненный объект.

Как уже отмечалось, административный произвол в сфере административно-публичной деятельности возникает при игнорировании пределов административного усмотрения. Поэтому пределы административного усмотрения – это еще один серьезный аспект, заслуживающий изложения в учебной литературе по административному праву. Здесь важно иметь в виду

особенности пределов административного усмотрения в правоприменительной и правотворческой деятельности, которые взаимообусловлены и равным образом необходимы для административно-публичной практики.

Научное внимание преимущественно ориентировано на раскрытие разных аспектов пределов административного усмотрения в правоприменительной деятельности [54–56]. Из имеющихся работ по данной тематике для административно-правовой подготовки обучаемых, на наш взгляд, наиболее полезны те, в которых проведен общий юридический анализ пределов административного усмотрения

Обобщая данные, приведенные в этих публикациях, можно констатировать, что пределы административного усмотрения – это ограничения для субъектов административно-публичной деятельности в осуществлении ими возложенных на них полномочий. Все ограничения подразделяются на два вида: социально-правовые (или нравственно-правовые) и правовые. В системе социально-правовых (нравственно-правовых) ограничений авторы, руководствуясь содержанием таких общеправовых понятий, как правосознание и правовая культура, различают психолого-нравственные, например уровень образованности субъекта, и собственно нравственно-правовые пределы, закрепленные в нормах права, например принцип социальной справедливости [57–60].

Первостепенное значение имеют нравственные ограничения, составляющие содержание принципов управления и указанные в нормах права. Именно принципы права, а не психолого-нравственные ограничения являются правовыми ограничениями для административного усмотрения в правоприменительной деятельности и одновременно ориентирующими нравственными установками на последующую реализацию властных правомочий. Профессор А.П. Корнев справедливо замечал: «Будучи облеченными в форму правовых норм, принципы представляют собой общие положения, на которых должно строиться и осуществляться управление. В этом качестве принципы имеют значение правовых требований, обязательных к исполнению и соблюдению» [61]. В то же время правильное восприятие и практическое соблюдение нравственно-правовых ограничений зависят от уровня развития психолого-нравственных ограничений, то есть от правовых эмоций, взглядов, оценок, установок, представлений, а также навыков и привычек правомерного поведения субъектов административно-публичной деятельности. В этой связи нравственно-правовые и психолого-нравственные ограниче-

ния интегративно проявляют качества нравственной стороны административного усмотрения в административном правоотношении, что позволяет обществу воспринимать и оценивать административно-публичную деятельность либо в положительном, либо в отрицательном свете.

Правовые ограничения административного усмотрения в правоприменительной деятельности исследователи разграничивают на общие и специальные материально-правовые и процедурно-процессуальные ограничения [58, с. 98]. Разделяя такую точку зрения, заметим, что только наименований групп правовых ограничений недостаточно, их еще надо индивидуализировать.

Чтобы назвать общие правовые ограничения, необходимо обратиться к содержанию законов, ибо, как пишет Ю.А. Тихомиров, административное усмотрение в сфере управления должно осуществляться на строго законной основе, на основе принципа «можно только то, что прямо разрешено законом» [20, с. 78]. Действительно, закон, находясь на первом месте в иерархии нормативных правовых актов, изначально регулирует общие правовые ограничения административного усмотрения. К числу общих правовых ограничений, по нашему мнению, нужно отнести нормы закона, содержащиеся в его общих положениях, в частности это нормы, закрепляющие предмет регулирования закона, нормы, где даны определения понятий, позволяющие правильно уяснить остальные положения закона (но не оценочные нормы права). Нормы, устанавливающие принципы права (например, организационные принципы), за исключением принципов, отражающих нравственное содержание правовой деятельности, которые входят в группу нравственно-правовых ограничений.

Сюда же стоит отнести и правовые нормы, содержащиеся в заключительных положениях закона. Как правило, это нормы о сроках вступления отдельных положений закона в силу, о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) в связи с принятием закона, о применении законов и иных нормативных правовых актов в связи с вступлением закона в силу.

Опираясь на научные разработки по теории норм административного права [62], полагаем, что к материально-правовым ограничениям следует отнести предписания материальных административно-правовых норм, закрепляющих: задачи; функции; полномочия (права и обязанности); специальные ограничения, запреты и требования к служебному поведению (касаются государственных и муниципальных служащих); круг вопросов (подведомствен-

ность). К процедурно-процессуальным ограничениям можно отнести предписания административно-процессуальных норм, устанавливающих порядок возбуждения многочисленных и разнородных административных дел в рамках административно-процессуальных производств, расследования (рассмотрение) таких дел, принятия по ним решений и исполнения принятых решений (например, предписания о сроках в производстве по делам об административных правонарушениях).

Сравнительно меньше интереса проявлено к настоящему времени к ограничениям административного усмотрения в правотворческой деятельности [10, с. 69–97; 63], и связано это с дискуссионностью вопроса о наличии административного усмотрения в административном правотворческом процессе [32, с. 97]. Нам представляется, что административное усмотрение является неперенным спутником всех видов административного процесса, в том числе и правотворческого. Существование административного усмотрения в административном правотворчестве предопределяется объективными и организационно-правовыми факторами.

К объективным факторам следует отнести изменчивость условий, в которых протекает жизнь общества и творческий характер административно-публичной деятельности. Например, чрезвычайная ситуация на определенной территории страны, вызванная природным катаклизмом, инициирует разработку и принятие органами исполнительной власти правовых актов с учетом сложившихся обстоятельств, направленных на сохранение жизни, здоровья, имущества населения, на эвакуацию людей в безопасное место, выплату денежных компенсаций пострадавшим и решение иных вопросов обеспечения личной и общественной безопасности.

Организационно-правовыми факторами можно считать совершение альтернативных управленческих действий на всех стадиях административно-правотворческого процесса, которые являются целесообразными и допустимыми, с точки зрения должностных лиц при толковании ими предписаний нормативных правовых актов органов исполнительной власти, регулирующих процедуру разработки и принятия нормативных правовых актов государственного управления [64].

Так, на стадии принятия решения о подготовке нормативного акта административное усмотрение связано с определением сроков для создания рабочих групп для работы над актом. На стадии разработки и согласования нормативного акта усмотрение касается выбора вида акта (приказ, правила, положение и др.), определения

сроков согласования акта с заинтересованными субъектами. На стадии принятия нормативного акта усмотрение проявляется в выборе способов доведения содержания акта до исполнителей (например, публикация или рассылка).

Сказанное наглядно подтверждает, что решение задач на каждой из стадий административно-правотворческого процесса невозможно без административного усмотрения должностных лиц. Вместе с тем на всех стадиях при создании нормативных правовых актов управления встречаются недостатки, связанные, в том числе, и с нарушением правовых пределов административного усмотрения. Например, на стадии подготовки проекта часто неправильно используется форма нормативного правового акта. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут издаваться в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, положений и инструкций. А в форме писем и телеграмм запрещается, однако на практике отдельные федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты в форме писем [63].

Для наведения порядка в правотворческой деятельности органов исполнительной власти, включая и соблюдение пределов административного усмотрения, ученые обосновывают предложения о принятии проектов: федерального конституционного закона «О федеральных органах исполнительной власти», федерального закона «Об административных процедурах» [10, с. 71, 85], федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [63, с. 34; 65].

Вместе с тем эти научные предложения и соответствующие им законодательные инициативы пока не находят понимания в федеральном органе законодательной власти и поэтому надеяться на оптимизацию административного усмотрения в правотворческой деятельности государственных органов исполнительной власти преждевременно.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. В настоящее время административное усмотрение является объектом пристального внимания представителей науки административного права. В учебной литературе по административному праву это явление рассматривается крайне редко и лишь в отдельных аспектах, что сказывается не лучшим образом как на общеправовой, так и на административно-правовой подготовке выпускников юридиче-

ских вузов и факультетов. Впоследствии это отрицательно отражается и на их работе в качестве должностных лиц в органах власти и государственных и муниципальных организациях. Поэтому имеются очевидные предпосылки для начала работы над учебниками и учебными пособиями по административному праву в части их дополнения отдельной темой, а может быть, и главой об административном усмотрении.

2. Административное усмотрение затрагивает цели, задачи, функции, административно-правовые методы и формы осуществления государственного управления, административно-регулятивную и административно-охранительную деятельность многих субъектов государственного и негосударственного управления и в связи с этим является одним из ключевых явлений в административно-публичной деятельности.

3. Игнорирование субъектами правотворческой и правоприменительной деятельности пределов административного усмотрения переходит в административный произвол, который связан с многочисленными злоупотреблениями при осуществлении государственного и негосударственного управления, в том числе и с коррупцией.

4. Для совершенствования учебной дисциплины «Административное право» и качества подготовки специалистов административного профиля необходимо дополнить самостоятельной темой об административном усмотрении учебную литературу по административному праву и раскрыть в ней следующие учебные вопросы:

- понятие, признаки и виды административного усмотрения;
- значение административного усмотрения для государственного и негосударственного управления;
- взаимосвязь административного усмотрения с компетенцией субъектов государственного и негосударственного управления;
- пределы административного усмотрения в правотворческой и правоприменительной деятельности;
- соотношение административного усмотрения с административным произволом и административными обыкновениями;
- влияние административного усмотрения на государственную дисциплину и законность в государственном и негосударственном управлении.

В настоящей работе были затронуты только наиболее сложные и важные аспекты административного усмотрения в сфере административно-публичной деятельности. Некоторые стороны данного явления уже исследованы достаточно (например, понятие и признаки административного усмотрения) для того, чтобы их

включить в виде отдельных вопросов в учебную литературу по административному праву. Полагаем, что появление системно изложенной темы об административном усмотрении в учебной литературе повысит эффективность освоения обучаемыми административного права, поможет им выработать требуемые компетенции в соответствии с государственными образовательными стандартами, положительно отразится на практике административно-публичной деятельности и будет содействовать модернизации административного права как учебной дисциплины [66–68].

Список литературы

1. Труханова М. Исследование: кто и как сегодня учит будущих юристов [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru/review/view/122418/> (дата обращения: 16.02.2018).
2. Желонкина Е.А. Административное усмотрение как форма реализации дискреционных полномочий органов государственной власти // *Законы России. Опыт. Анализ. Практика.* 2015. № 10. С. 104–107.
3. Лазарев Б.М. Компетентия органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 92.
4. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. С. 143.
5. Егоров С.А. О роли и возможностях юридического и образовательного сообщества в совершенствовании высшего юридического образования // *Высшее образование для XXI века: XIII Международная научная конференция.* Москва, 8–10 декабря 2016 г.: Доклады и материалы. Секция 6. Проблемы юридического образования / Отв. ред. Т.А. Сошникова. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2017. С. 26–29.
6. Сошникова Т.А. Некоторые проблемы обеспечения качества юридического образования в современной России // *Образование и право.* 2017. № 1. С. 67–73.
7. Указ Президента РФ от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.* 2009. № 22. Ст. 2698.
8. Приказ Минобрнауки России от 16 ноября 2016 г. № 1424 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета)» // *Официальный интернет-портал правовой информации* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mon.gov.ru>. (дата обращения: 17.02.2018).
9. Приказ Министерства образования и науки РФ от 19 декабря 2016 г. № 1614 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета)» // *Официальный интернет-портал правовой информации* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mon.gov.ru>. (дата обращения: 17.02.2018).
10. Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017.
11. Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
12. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982.
13. Стариков Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // *Журнал российского права.* 2005. № 4. С. 29–45.
14. Конин Н.М., Моторина И.Е. Административное право: Учебник для академического бакалавриата. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018.
15. Макарейко Н.В. Административное право: Учеб. пособие для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018.
16. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата / Под ред. Л.Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018.
17. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2005. С. 320.
18. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Издательская группа «НОРМА – ИНФРА М», 2000. С. 278.
19. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристь, 2002. С. 320.
20. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // *Журнал российского права.* 2000. № 4. С. 70.
21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. С. 180–189.
22. Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3 частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 241–248.
23. Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М. и др. Актуальные проблемы административного права и процесса: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 350–358.
24. Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 16–17.
25. Сергей Степашин считает избыточным количество юридических вузов в России // *Сайт Информационного Агентства России* [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3838412> (дата обращения: 22.02.2018).
26. Административное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киляханова. М., 2009. С. 8.

27. Чабан Е.А. Понятие и сущность процесса государственного управления и административное усмотрение // *Общество и право*. 2013. № 2 (44). С. 236–240.
28. Чабан Е.А. Административно-правовое усмотрение на стадиях процесса государственного управления // *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2013. № 3 (24). С. 17–25.
29. Чабан Е.А. Современные проблемы дискреционности в процессе государственного управления // *Общество и право*. 2017. № 1. С. 121–127.
30. Яркова С.В. Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц // *Вестник ВГУ. Серия: Право*. 2017. № 1. С. 144–152.
31. Зырянов С.М. Пределы усмотрения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти // *Актуальные проблемы административного права и процесса*. 2017. № 4. С. 25–27.
32. Смирнова А.А. Об усмотрении в административном правотворческом процессе // *Журнал российского права*. 2017. № 8 (248). С. 92–102.
33. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2004. С. 409.
34. *Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова*. Воронеж, 2007. С. 29.
35. Алиев Ф.А., Тепляков И.И. Особенности реализации государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления (на примере органов муниципальной власти в Свердловской области) // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2015. № 3 (12). С. 88–96.
36. Указ Президента РФ от 06 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 августа 2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 15. Ст. 1395.
37. Указ Президента РФ от 06 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 19. Ст. 2721.
38. *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 14. Ст. 1536.
39. *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 7. Ст. 900.
40. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // *Современное право*. 2010. № 6. С. 5.
41. *Российская газета*. 08 декабря 2017. № 279.
42. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 8.
43. Зеленов М.Ф. Административное усмотрение как фактор российской коррупции // *Общественные науки*. 2016. № 1. С. 280–288.
44. Калмыкова А.В. Законодательство о государственном контроле // *Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Под ред. А.Ф. Ноздрачева*. М., 2012. С. 93–94.
45. Ситдикова Л.Б., Свириной Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // *Исполнительное право*. 2010. № 3. С. 10.
46. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // *Административное и муниципальное право*. 2008. № 8. С. 9.
47. Волик К.Б., Мартыненко Г.К. Административный произвол и коррупционное насилие // *Вестник Краснодарского Университета МВД России*. 2016. № 4 (34). С. 111–113.
48. Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // *Административное право и процесс*. 2014. № 4. С. 53–58.
49. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. В 3 т. М., 1894. Ч. 1: Общее государственное право. С. 87–88.
50. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. В 2 т. М., 1910. С. 313.
51. Зебницкая А.К., Лисина И.И. Усмотрение и произвол правоприменительных органов при осуществлении административного расследования // В сборнике: *Актуальные вопросы развития современного общества: Сборник статей 4-й Международной научно-практической конференции: в 4 томах*. 2014. С. 184–189.
52. Стариков Ю.Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием // *Правовая наука и реформа юридического образования*. 2004. № 4. С. 170–195.
53. Трикоз Е.Н. Теневое право: миф или реальность // *Законодательство и экономика*. 2005. № 1.
54. Бобров И.В., Комаревцев Ю.В., Смородский С.Л. Проблема отсутствия отчетливых пределов административного усмотрения государственных служащих // В сборнике: *Проблемы российского законодательства и международного права. Сборник Международной научно-практической конференции / Отв. ред.: А.А. Сукиасян*. 2015. С. 18–20.
55. Мильшин Ю.Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2013. № 6 (95). С. 52–56.
56. Слюсарева Т.Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 4. С. 327–332.
57. Кораблина О.В. Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретические и нравственно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 102–103.
58. Чабан Е.А. Понятие и виды пределов административного усмотрения // *Вестник Краснодарского Университета МВД России*. 2013. № 4 (22). С. 92–99.
59. Чабан Е.А. Пределы и границы административного правоприменительного усмотрения: проблемы соотношения понятий // *Философия социальных коммуникаций*. 2013. № 2 (23). С. 76–79.
60. Чабан Е.А. Пределы административного усмотрения: теоретическое и практическое значение

в механизме правового регулирования // *Философия социальных коммуникаций*. 2016. № 1–2 (34–35). С. 112–119.

61. Корнев А.П. *Административное право России: Учебник. В 3 частях. Часть 1: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 15.*

62. Корнев А.П. *Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978.*

63. Арзамасов Ю.Г. *Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 28–36.*

64. *Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 31 июля 2017 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.*

65. Замотаева Е.К. *Законность подзаконного нормотворчества: проблемы и решения // Копирайт. 2014. № 4. С. 49.*

66. Стариллов Ю.Н., Мартынов А.В. *Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2. С. 10–36.*

67. Стариллов Ю.Н., Мартынов А.В. *Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 2–17.*

68. Кабытов П.П., Стародубова О.Е. *Модернизация административного права // Журнал российского права. 2014. № 11 (215). С. 143–150.*

ABOUT ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF THE ACADEMIC DISCIPLINE «ADMINISTRATIVE LAW»

I.E. Bochkarev

The author analyzes administrative discretion in the field of state and non-state management in connection with the administrative law training of legal educational institutions' graduates. The necessity of including a separate topic about administrative discretion in the educational literature on administrative law is substantiated.

Keywords: administrative discretion, administrative arbitrariness, administrative and public activities, educational literature on administrative law.

References

1. Truhanova M. *Issledovanie: kto i kak segodnya uchit budushchih yuristov [Elektronnyj resurs]. URL: https://pravo.ru/review/view/122418/ (data obrashcheniya: 16.02.2018).*

2. Zhelonkina E.A. *Administrativnoe usmotrenie kak forma realizacii diskreционnyh polnomochij organov gosudarstvennoj vlasti // Zakony Rossii. Opyt. Analiz. Praktika. 2015. № 10. S. 104–107.*

3. Lazarev B.M. *Kompetenciya organov upravleniya. M.: Yurid. lit., 1972. S. 92.*

4. Tihomirov Yu.A. *Upravlencheskoe reshenie. M.: Nauka, 1972. S. 143.*

5. Egorov S.A. *O roli i vozmozhnostyah yuridicheskogo i obrazovatel'nogo soobshchestva v sovershenstvovanii vysshego yuridicheskogo obrazovaniya // Vysshee obrazovanie dlya XXI veka: XIII Mezhdunarodnaya nauchnaya konferenciya. Moskva, 8–10 dekabrya 2016 g.: Doklady i materialy. Sekciya 6. Problemy yuridicheskogo obrazovaniya / Otv. red. T.A. Soshnikova. M.: Izd-vo Mosk. gumanit. un-ta, 2017. S. 26–29.*

6. Soshnikova T.A. *Nekotorye problemy obespecheniya kachestva yuridicheskogo obrazovaniya v sovremennoj Rossii // Obrazovanie i pravo. 2017. № 1. S. 67–73.*

7. *Ukaz Prezidenta RF от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2698.*

8. *Prikaz Minobrnauki Rossii от 16 ноябrya 2016 г. № 1424 «Об утверждении федерального государственного*

образовател'nogo standarta vysshego obrazovaniya po specialnosti 40.05.02 Pravoohranitel'naya deyatel'nost' (uroven' specialiteta)» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.mon.gov.ru. (data obrashcheniya: 17.02.2018).

9. *Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki RF от 19 dekabrya 2016 г. № 1614 «Об утверждении федерального государственного образовател'nogo standarta vysshego obrazovaniya po specialnosti 40.05.01 Pravovoe obespechenie nacional'noj bezopasnosti (uroven' specialiteta)» // Oficial'nyj internetportal pravovoj informacii [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.mon.gov.ru. (data obrashcheniya: 17.02.2018).*

10. Girvic A.V. *Policejskoe usmotrenie v deyatel'nosti organov vnutrennih del Rossijskoj Federacii: Dis. ... kand. yurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 2017.*

11. Slyusareva T.G. *Administrativnoe usmotrenie v deyatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashchih: Dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2013.*

12. Solovej Yu.P. *Usmotrenie v administrativnoj deyatel'nosti sovetskoj milicii: Dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1982.*

13. Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo kak sredstvo razrusheniya «sindroma bespraviya» v sovremenном pravovom gosudarstve // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 4. S. 29–45.*

14. Konin N.M., Motorina I.E. *Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata. 5-e izd. pererab. i dop. M.: Yurajt, 2018.*

15. Makarejko N.V. *Administrativnoe pravo: Ucheb. posobie dlya vuzov. 10-e izd., pererab. i dop. M.: Yurajt, 2018.*

16. Migachev Yu.I., Popov L.L., Tihomirov S.V. *Административное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата* / Под ред. L.L. Popova. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018.
17. *Административное право: Учебник* / Под ред. L.L. Popova. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист", 2005. S. 320.
18. Bahrah D.N. *Административное право России: Учебник для вузов*. М.: Издательская группа «NOR-MA – INFRA M», 2000. S. 278.
19. Galligan D., Polyanskij V.V., Starilov Yu.N. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. М.: Юрист", 2002. S. 320.
20. Tihomirov Yu.A. *Административное усмотрение и право* // Журнал российского права. 2000. № 4. S. 70.
21. Tihomirov Yu.A. *Административное право и процесс: Полн. курс*. М.: Изд-во Tihomirov M.Yu., 2001. S. 180–189.
22. Korenev A.P. *Административное право России: Учебник. В 3 частях. Част' I*. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Shchit-M», 1999. S. 241–248.
23. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Kononov A.M. i dr. *Актуальные проблемы административного права и процесса: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»*. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-DANA, 2015. S. 350–358.
24. Girvic A.V. *Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. N. Novgorod, 2017. S. 16–17.
25. Sergej Stepashin *считает избыточным количество юридических вузов в России* // Сайт Информационного Агентства России [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3838412> (дата обращения: 22.02.2018).
26. *Административное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. P.I. Kononova, V.Ya. Kikotya, I.Sh. Kilyashanova. М., 2009. S. 8.
27. Chaban E.A. *Понятие и сущность процесса государственного управления и административное усмотрение* // Общество и право. 2013. № 2 (44). S. 236–240.
28. Chaban E.A. *Административно-правовое усмотрение на стадиях процесса государственного управления* // Вестник Евразийской академии административных наук. 2013. № 3 (24). S. 17–25.
29. Chaban E.A. *Современные проблемы дискреционности в процессе государственного управления* // Общество и право. 2017. № 1. S. 121–127.
30. Yarkova S.V. *Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц* // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 1. S. 144–152.
31. Zyryanov S.M. *Предельное усмотрение в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти* // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. S. 25–27.
32. Smirnova A.A. *Об усмотрении в административном правотворческом процессе* // Журнал российского права. 2017. № 8 (248). S. 92–102.
33. Atamanchuk G.V. *Теория государственного управления: Курс лекций*. М., 2004. S. 409.
34. *Общее административное право: Учебник* / Под ред. Yu.N. Starilova. Voronezh, 2007. S. 29.
35. Aliev F.A., Teplyakov I.I. *Особенности реализации государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления (на примере органов муниципальной власти в Свердловской области)* // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 3 (12). S. 88–96.
36. *Указ Президента РФ от 06 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 августа 2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
37. *Указ Президента РФ от 06 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.
38. *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 14. Ст. 1536.
39. *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 7. Ст. 900.
40. Kudashkin A.V., Kozlov T.L. *Еще раз о правовом понятии коррупции* // Современное право. 2010. № 6. S. 5.
41. *Российская газета*. 08 декабря 2017. № 279.
42. Malinovskij A.A. *Злоупотребление суб"ективным правом как юридический феномен: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук*. М., 2008. S. 8.
43. Zelenov M.F. *Административное усмотрение как фактор российской коррупции* // Общественные науки. 2016. № 1. S. 280–288.
44. Kalmykova A.V. *Законодательство о государственном контроле* // Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Под ред. A.F. Nozdracheva. М., 2012. S. 93–94.
45. Sitdikova L.B., Svirin Yu.A. *Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы* // Исполнительное право. 2010. № 3. S. 10.
46. Kurakin A.V. *Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ* // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. S. 9.
47. Volik K.B., Martynenko G.K. *Административный произвол и коррупционное насилие* // Вестник Краснодарского Университета МВД России. 2016. № 4 (34). S. 111–113.
48. Zherebcov A.N., Chaban E.A. *Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения* // Административное право и процесс. 2014. № 4. S. 53–58.
49. Chicherin B.N. *Курс государственной науки. В 3 т. М., 1894. Ч. 1: Общее государственное право*. S. 87–88.
50. Shershenevich G.F. *Общая теория права. В 2 т. М., 1910. S. 313.*
51. Zebnickaya A.K., Lisina I.I. *Усмотрение и произвол правоприменительных органов при осуществлении административного расследования* // В сборнике: Актуальные вопросы развития современного общества: Сборник статей 4-й Международной научно-практической конференции: в 4 томах. 2014. S. 184–189.

52. Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo v bor'be s proizvol'nym administrirovaniem // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. 2004. № 4. S. 170–195.
53. Trikoz E.N. Tenevoe pravo: mif ili real'nost' // Zakonodatel'stvo i ehkonomika. 2005. № 1.
54. Bobrov I.V., Komarevcev Yu.V., Smorodskij S.L. Problema otsutstviya otchetlivyh predelov administrativnogo usmotreniya gosudarstvennyh sluzhashchih // V sbornike: Problemy rossijskogo zakonodatel'stva i mezhdunarodnogo prava. Sbornik Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / Otv. red. A.A. Suki- asyan. 2015. S. 18–20.
55. Mil'shin Yu.N. K voprosu o predelah ad- ministrativnogo usmotreniya sub"ektami razreshitel'noj sistemy // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj akademii. 2013. № 6 (95). S. 52–56.
56. Slyusareva T.G. Problemy opredeleniya prede- lov administrativnogo usmotreniya gosudarstvennyh sluzhashchih // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 4. S. 327–332.
57. Korablina O.V. Usmotrenie v pravo- primenitel'noj deyatel'nosti (obshcheteoreticheskie i npravstvenno-pravovye aspekty): Dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2009. S. 102–103.
58. Chaban E.A. Ponyatie i vidy predelov admi- nistrativnogo usmotreniya // Vestnik Krasnodarskogo Universiteta MVD Rossii. 2013. № 4 (22). S. 92–99.
59. Chaban E.A. Predely i granicy admini- strativnogo pravoprimenitel'nogo usmotreniya: problemy sootnosheniya ponyatij // Filosofiya social'nyh komm- unikacij. 2013. № 2 (23). S. 76–79.
60. Chaban E.A. Predely administrativnogo usmo- treniya: teoreticheskoe i prakticheskoe znachenie v mek- hanizme pravovogo regulirovaniya // Filosofiya social'n- yh kommunikacij. 2016. № 1–2 (34–35). S. 112–119.
61. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. V 3 chastyah. Chast' 1: M.: MYuI MVD Ros- sii, 1996. S. 15.
62. Korenev A.P. Normy administrativnogo prava i ih primenenie. M.: Yuridicheskaya literatura, 1978.
63. Arzamasov Yu.G. Vedomstvennoe normot- vorchestvo: sovremennoe sostoyanie, problemy mo- dernizacii // Yuridicheskaya tekhnika. 2012. № 6. S. 28– 36.
64. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 avgusta 1997 g. № 1009 (v red. ot 31 iyulya 2017 g.) «Ob utver- zhdenii Pravil podgotovki normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudar- stvennoj registracii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. № 33. St. 3895.
65. Zamotaeva E.K. Zakonnost' podzakonnogo nor- motvorchestva: problemy i resheniya // Kopirajt. 2014. № 4. S. 49.
66. Starilov Yu.N., Martynov A.V. Modernizaciya administrativnogo prava kak uchebnoj discipliny v usloviyah reformirovaniya sistemy vysshego profession- al'nogo obrazovaniya // Vestnik Voronezhskogo gosu- darstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2011. № 2. S. 10–36.
67. Starilov Yu.N., Martynov A.V. Modernizaciya administrativnogo prava kak uchebnoj discipliny v usloviyah reformirovaniya sistemy vysshego profession- al'nogo obrazovaniya // Administrativnoe pravo i pro- cess. 2012. № 3. S. 2–17.
68. Kabytov P.P., Starodubova O.E. Modernizaciya administrativnogo prava // Zhurnal rossijskogo prava. 2014. № 11 (215). S. 143–150.