

Научная статья
УДК 342.6
doi: 10.17223/22253513/53/2

Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ

Сергей Викторович Ведяшкин¹, Дмитрий Игоревич Зайцев²

¹ *Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, sergved@rambler.ru*

² *Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, zaytsew93@bk.ru*

Аннотация. Проанализировано административное усмотрение в системе юридических средств, обеспечивающих государственный суверенитет, в контексте анализа функций административного права и органов государственного управления. Проведен анализ особенностей его реализации. Даны авторские предложения по совершенствованию существующей в Российской Федерации системы мер обеспечения суверенитета, одно из основных мест в которой занимает административное усмотрение.

Ключевые слова: административное усмотрение, суверенитет, государственный суверенитет, функции права, функциональный подход, функции органов государственного управления

Источник финансирования: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00764.

Для цитирования: Ведяшкин С.В., Зайцев Д.И. Административное усмотрение в системе обеспечения государственного суверенитета: функциональный анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2024. № 53. С. 22–34. doi: 10.17223/22253513/53/2

Original article
doi: 10.17223/22253513/53/2

Administrative discretion in the system of ensuring state sovereignty: a functional analysis

Sergey V. Vedyashkin¹, Dmitriy I. Zaytsev²

¹ *National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation,
sergved@rambler.ru*

² *Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, Moscow, Russian Federation,
zaytsew93@bk.ru*

Abstract. Discretionary powers of the law enforcement system in general and state security bodies in particular is a deep problematic layer of modern human rights theory.

Analysis of administrative discretion of executive authorities in the functional-legal context is required in order to be able to assess the discretionary activity of these bodies in general and as a whole, and not in any part.

Regulatory and protective function of administrative law play an important role in the system of ensuring state sovereignty. However, sovereignty must be preserved both in normal (normal, everyday, ordinary) and extraordinary (special, special, extraordinary) conditions. In the first case, there are no threats to statehood, and sovereignty is maintained by sub-functions of the regulatory function. In the second case, there are already some appropriate extraordinary circumstances (military conflicts, rebellions against the government, natural disasters, etc.), for the elimination of which both functions under discussion are involved, but above all - the protective function.

Administrative discretion in ensuring state sovereignty is mainly present in the framework of the protective function, it is realised in ensuring state sovereignty only when there are such extraordinary circumstances that threaten the statehood as such.

Modern theory and practice of ensuring state sovereignty usually distinguish two basic approaches to the discretionary powers of executive authorities in emergency conditions. The first of them is based on the norms of Russian law, and the second - on the norms of international law, and for simplicity of the reader's perception we will designate them conventionally as the Russian approach and the international approach.

The international approach declares the opposite - in order to neutralise internal and external threats to state sovereignty, the agents of executive power have the right not only to exercise all the powers granted to them by law, but also to significantly exceed them, guided by the ancient maxim «necessitas legem non habet».

Freedom of action in relation to the Russian approach is described by the formula «intra legem» (from the Latin «within the law»): in the event of an emergency situation, a competent person can choose only those managerial decisions that are explicitly provided for in a special regulatory legal act. This approach mediates the classical domestic ideas about administrative discretion as a purely legal category.

The authors concluded that in the Russian Federation administrative discretion plays a priority role in the system of ensuring state sovereignty. In this regard, in almost any country, the competence and specificity of the activities of special services officers, if not provoking, at least not preventing the commission of certain unlawful acts against citizens in conditions that threaten the existence of the state itself. It is considered to be a very modest «payment» for state security (but in Western countries it is still much larger than in Russia).

Keywords: administrative discretion, sovereignty, state sovereignty, functions of law, functional approach, functions of public administration bodies

Financing: The study was funded by the Russian Science Foundation grant No. 24-18-00764.

For citation: Vedyashkin, S.V. & Zaytsev, D.I. (2024) Administrative discretion in the system of ensuring state sovereignty: a functional analysis. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 53. pp. 22–34. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/53/2

Дискреционные полномочия правоохранительной системы в целом и органов государственной безопасности в частности – это глубинный проблемный пласт современной теории прав человека. Так, профессор Университета Висконсина Герман Гольдштейн¹ [1] был уверен в том, что полицейское

¹ Один из крупнейших криминологов США, автор концепции проблемно-ориентированной полиции (см. следующую сноску). В 2018 г. был удостоен самой престижной награды в мире в области криминологии – Стокгольмской премии по криминологии.

усмотрение «ужасающе в той степени, в которой оно может нарушать свободы гражданина, вторгаться в его личную жизнь, внезапно и прямо воздействовать на него» [2. Р. XII]. Если же с аналогичной правозащитной позиции взглянуть на работу тайной полиции, то она, вероятно, представится сущим кошмаром. Дело в том, что ее компетенция – как фиксируется, например, в обобщающем данный вопрос докладе Венецианской комиссии от 15 декабря 2015 г. «О демократическом надзоре за секретными службами» – чаще всего является *полностью дискреционной*, что позволяет соответствующим ведомствам не только максимально жестко попираť права подозрительных лиц, но и совершать это без какого-либо контроля со стороны парламента и суда [3. Р. 18]. Другими словами, силовые структуры, призванные охранять наиболее важные права человека, имеют наибольшие же возможности для поражения этих прав – бесконтрольного, безнаказанного и систематического [4. С. 77].

Данный парадокс хорошо известен как восточный архетипический образ: герой-протагонист борется с драконом, убивает его, после чего сам превращается в дракона [5. С. 132–135]. В советской литературе эту фабулу отчасти пересказал Е.Л. Шварц в пьесе «Дракон» [6. С. 89–166]. О чем-то похожем размышлял и немецкий философ Фридрих Ницше, когда говорил: «Кто сражается с чудовищами, тому следует остерегаться, чтобы самому при этом не стать чудовищем» [7. С. 629]. При желании в науке и искусстве можно найти множество сюжетов и суждений, буквально или опосредованно дублирующих озвученные.

В настоящей статье мы попробуем изучить описанную проблему в контексте обеспечения государственного суверенитета. Какова роль административного усмотрения в системе его обеспечения? Могут ли специальные службы защищать безопасность своей страны, не прибегая к «драконовским мерам»¹ [8. Р. 321], нарушающим права, свободы и законные интересы населения? Кто должен нести ответственность за правонарушения, совершенные должностными лицами государственных органов в рамках своих дискреционных полномочий при принятии мер по обеспечению государственного суверенитета? По итогам статьи авторы постараются дать собственные оригинальные ответы на эти вопросы.

В качестве основного метода исследования избран *функциональный анализ*. Он, как констатируется в тематических трудах, способствует обнаружению самых фундаментальных свойств рассматриваемых объектов и самых стабильных, устойчивых связей между ними [9. С. 77]. Думается, что для погружения в такую сложную и неоднородную материю, как система обеспечения государственного суверенитета, функциональный метод является одним из наиболее релевантных.

¹ Для европейской культуры слово «дракон» есть прежде всего отсылка к Драконту – законодателю Афинской республики, имя которого обрело нарицательный характер из-за того, что в 621 г. до н. э. он издал свод законов, предусматривающий в качестве санкции за большинство правонарушений (в том числе таких малозначительных, как праздничный образ жизни или кража фруктов) смертную казнь.

Изучение административного усмотрения органов исполнительной власти в функционально-правовом разрезе требуется для того, чтобы иметь возможность оценить дискреционную деятельность данных органов *в общем и целом*, а не в какой-либо части. Например, 20 марта 2023 г. Президент России В.В. Путин выступил на расширенном заседании коллегии МВД России, где отметил, что «в целом <...> результаты работы [органа] положительные» [10]. Это значило, что за прошедший год (2022 г.) общая направленность правового регулирования в установленной для министерства сфере деятельности не подверглась кардинальным изменениям (поворотам); эффективность правового воздействия полиции на общественные отношения либо стабильно росла, либо колебалась в приемлемых для нее диапазонах; однако служащими допускались отдельные проступки и нарушения. Что же касается административного усмотрения, то для нас очевидно, что оно *одновременно* детерминировало как торжество законности (принятие грамотных управленческих решений в юридически неопределенных или фактически нестандартных ситуациях), так и ее низложение (полицейский произвол и административные ошибки). Тем не менее *на функциональном уровне* реализация дискреционных полномочий МВД России явилась вполне успешной.

К сожалению, необходимо признать, что обсуждение поднятого нами вопроса затрудняется слабой или, по меньшей мере, недостаточной степенью научной разработанности и административного усмотрения [11. С. 119–120], и функций административного права [12. С. 33]. В этой связи перед тем, как обратиться к проблеме дискреционных полномочий органов, обеспечивающих суверенитет государства, нужно посвятить некоторое внимание корреляции административного усмотрения и функций административного права. Здесь нам хочется подчеркнуть следующие аспекты.

Во-первых, под функциями права традиционно понимаются не направления правового регулирования, но *направления правового воздействия*. Подобным образом, в частности, дефинируют их С.С. Алексеев и Т.Н. Радько в своих ставших уже классическими работах [13. С. 191; 14. С. 68]. Правовое регулирование отличается от правового воздействия тем, что регулирование осуществляется посредством правовых средств [15. С. 298], а воздействие – при помощи правовых средств и неправовых средств [16. С. 289]. Соответственно, гипотетически дискреционные полномочия органов исполнительной власти *могут* претворяться в жизнь в рамках функций права, в том числе функций административного права, причем во всех своих «ипостасях» – правовой, неправовой и внеправовой формах.

Во-вторых, предмет административного права в самом общем виде охватывает собой общественные отношения в сфере государственного управления [17. С. 47], поэтому дискреционные полномочия могут присутствовать не только в функциях административного права, но и *в функциях государственного управления*. На наш взгляд, у административного права есть всего две функции, характерные для любой фундаментальной отрасли права, – *регулятивная функция* и *охранительная функция*, каждая из которых, в свою очередь, имеет множество подфункций [18. С. 74–85]. Некоторые функции

государственного управления практически тождественны функциям или подфункциям административного права¹ [19. С. 159–160; 20. С. 156–164], но ставить знак равенства между ними нельзя. В численном измерении функций государственного управления больше, а с содержательной точки зрения они разнообразнее. Административное усмотрение служит одним из нескольких «мостов» между функциями административного права и функциями государственного управления (например, правовое воздействие может перестать быть таковым и трансформироваться в сугубо управленческое воздействие исключительно при реализации дискреционных полномочий).

В-третьих, нередко административное усмотрение используется для того, чтобы эквилибрировать между функциями/подфункциями административного права или функциями государственного управления. Это позволяет оперативно реагировать на смену обстановки и принимать наиболее эффективные властно-управленческие решения.

Таким образом, административное усмотрение может находить свое выражение:

- внутри функций административного права;
- между функциями административного права;
- внутри подфункций административного права;
- между подфункциями административного права;
- внутри функций государственного управления;
- между функциями государственного управления;
- между функциями административного права и функциями государственного управления;
- между подфункциями административного права и функциями государственного управления.

В настоящее время некоторые ученые считают, что обеспечение государственного суверенитета есть самостоятельная функция государства [21. С. 68–171; 22. С. 71; 23. С. 30]. Мы полагаем, это не совсем верно. Обеспечение суверенитета скорее представляет собой деятельность, направленную на применение *комплекса разноплановых правовых и неправовых средств*, т.е. определенную совокупность различных функций, которую при всем желании не получится объединить в некую общую функцию. Кроме того, вряд ли уместно говорить именно о *функциях государства*, так как эти функции являются максимально абстрактными и отвлеченными, а потому если и реализуются при обеспечении суверенитета, то лишь в малой своей части. Более точным было бы включать в систему обеспечения государственного суверенитета либо группу подфункций административного права, либо группу функций государственного управления.

Для целей данного исследования нужно также пояснить, в чем состоит разница между осуществлением регулятивной функции административного

¹ Так, в зарубежных исследованиях в качестве функции государственного управления иногда выделяется мотивация, ей с некоторой натяжкой идентична такая подфункция административного права, как стимулирование.

права и охранительной функции административного права (и соответствующих им подфункций) применительно к обеспечению государственного суверенитета. Но сначала нам потребуется вкратце охарактеризовать каждую из поименованных функций.

Регулятивная функция воплощается в жизнь посредством установления прав и обязанностей, запретов и ограничений, полномочий и компетенции субъектов административного права [24. С. 365], т.е. их правовых статусов. Регулятивная функция распадается на исполнительную, разрешительную, организационную, нормотворческую (правовостановительную) и контрольно-надзорную подфункции [12. С. 34]. Реализация регулятивной функции может сопровождаться сравнительно малозначительными нарушениями прав и свобод граждан.

Охранительная функция принуждает субъектов административного права соблюдать нормы административного законодательства [24. С. 365–366]. Охранительная функция содержит в себе превентивную (предупредительную, пресекательную, карательную), компенсационную, восстановительную и профилактическую подфункции [12. С. 34]. С охранительной функцией связано большинство серьезных правонарушений должностных лиц в отношении граждан.

И регулятивная, и охранительная функция административного права играют важную роль в системе обеспечения государственного суверенитета. Однако суверенитет необходимо сохранять как в нормальных (обычных, повседневных, ординарных), так и в чрезвычайных (специальных, особых, экстраординарных) условиях. В первом случае какие-либо угрозы для государственности отсутствуют, и суверенитет поддерживается подфункциями регулятивной функции. Во втором случае уже наличествуют некоторые подобающие чрезвычайные обстоятельства (военные конфликты, восстания против правительства, стихийные бедствия и др.), для устранения которых задействуются обе обсуждаемые функции, но прежде всего – охранительная функция.

Административное усмотрение при обеспечении государственного суверенитета главным образом присутствует *в рамках охранительной функции*. «Чрезвычайная ситуация, – утверждает профессор Университета Британской Колумбии Джослин Стейси (*Jocelyn Stacey*), – является одним из ярких образчиков использования свободы усмотрения» [25. Р. 35]. Близкие по смыслу мнения высказываются и в России. «В чрезвычайных обстоятельствах, – свидетельствует Т.Н. Шмидт, – сфера усмотрения и дискреционных полномочий расширяется и обуславливается самим предметом правового регулирования – нестабильными, кризисными <...> общественными отношениями» [26. С. 51].

Можно ли быть уверенным в том, что увеличение объемов дискреционных полномочий приводит только к положительным или только к отрицательным результатам? Думается, что нельзя. Как метко замечает П.П. Серков, природа дискреции ярче всего отражается в ее дуализме: административное усмотрение может повлечь за собой как позитивные, так и негативные последствия [27. С. 377], причем, добавим от себя, и те и другие последствия могут произойти *единовременно*, в процессе совершения одного дискреционного действия. Вот

почему рост административного усмотрения автоматически влечет за собой увеличение рисков использования этого усмотрения в противоправных целях (что оказывает сложное и гетерогенное влияние на многие подотрасли и институты административного права и административного процесса – например, на административную ответственность [28. С. 348]).

Как видим, для изучения родовых особенностей административного усмотрения в системе обеспечения государственного суверенитета достаточно сосредоточиться на охранительной функции административного права. Поскольку обе функции административного права осуществляются в тесной взаимосвязи [29. С. 75], выявленные особенности будут присущи и регулятивной функции, хотя, конечно же, в гораздо меньшей степени.

Как было установлено ранее, охранительная функция административного права реализуется при обеспечении государственного суверенитета только тогда, когда наступают такие чрезвычайные обстоятельства, которые угрожают *государственности как таковой*.

В современной теории и практике обеспечения государственного суверенитета обыкновенно обособляются два базовых подхода к дискреционным полномочиям органов исполнительной власти в чрезвычайных условиях. Первый из них зиждется на нормах российского права, а второй – на нормах международного права, и для простоты читательского восприятия мы обозначим их условно как *российский подход* и *международный подход*.

Российский подход гласит, что любые экстраординарные полномочия должны быть четко закреплены в законе (что, в сущности, отсылает нас к ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом [30]). Как справедливо пишет по этому поводу С.А. Старостин, «общедозволительный тип правовой регламентации противоречит сути чрезвычайного правового режима регулирования» [31. С. 83]. По этой причине все меры и (или) ограничения, которые могут вводить российские государственные органы в особых условиях, перечислены в отечественном законодательстве – в Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [32], Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [33], Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» [34] и других законах. К числу указанных мер, например, относятся: приостановление полномочий региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; усиление охраны общественного порядка, специальных объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; введение и обеспечение особого режима въезда на некоторую территорию и выезда с нее; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; введение комендантского часа.

Международный подход декларирует обратное – в целях нейтрализации внутренних и внешних угроз государственному суверенитету агенты исполнительной власти вправе не только осуществлять все предоставленные им

законом полномочия, но и значительно превышать их, руководствуясь античной максимой «*necessitas legem non habet*» (с лат. «необходимость не знает закона») [35. С. 7]. Исключением являются действия, нарушающие некоторые права человека, которые не подлежат ограничению ни при каких условиях¹. Соответственно, по верному мнению С.В. Лебеда, отечественная парадигма чрезвычайного управления опирается на принцип «запрещено все, что не разрешено», а интернациональная – на принцип «разрешено все, что не запрещено» [36. С. 22]. В странах Западной Европы и США, как правило, также господствуют аналогичные воззрения на допустимость пренебрежения позитивным правом при возникновении опасностей для государственного суверенитета.

Таким образом, свобода действий применительно к российскому подходу описывается формулой «*intra legem*» (с лат. «в рамках закона»): при наступлении чрезвычайной ситуации компетентное лицо может выбрать лишь те управленческие решения, которые прямо предусмотрены в специальном нормативно-правовом акте. Данный подход опосредует классические отечественные представления об административном усмотрении как о сугубо правовой категории² [37. С. 73–78; 38. С. 51–52, 69–70]. Что же касается чрезвычайного регулирования в зарубежных странах, то здесь разумнее упомянуть о формуле «*contra legem*» (с лат. «против закона»): уполномоченные органы борются с экстремальными угрозами так, как будто закона не существует вовсе. Этот подход, в свою очередь, иллюстрирует привычную для западных стран оценку административного усмотрения как неправового (или внеправового) института [11. С. 121–123].

С функциональной точки зрения названное отличие между двумя подходами раскрывается в том, что при обеспечении государственного суверенитета отечественный правоприменитель вправе действовать лишь *в пределах функций (подфункций) административного права*, в то время как зарубежный правоприменитель может выйти за их границы и начать принимать решения уже *в рамках функций государственного управления*. Следовательно, у иностранного должностного лица, с одной стороны, несравненно больше фактических (легальных и дискреционных, т.е. формальных и неформальных) возможностей для защиты государственного суверенитета, а с другой стороны, и больше возможностей для нарушения прав человека.

Трудно определить однозначно, какой из подходов лучше, а какой – хуже. Каждый из них имеет свои достоинства и недостатки, и каждый может

¹ Таковыми являются исключительно права и свободы первого поколения (личные) – право на жизнь, достоинство, гражданство, свобода совести и т.д.

² На правовой характер административного усмотрения указывали еще советские правоведы А.П. Коренев и В.Н. Дубовицкий. Концептуального пересмотра данной позиции пока не произошло, хотя некоторые современные российские авторы, в том числе и мы, отстаивают гипотезу о том, что административное усмотрение имеет не одну, а несколько форм реализации – правовую, неправовую и внеправовую (либо правовую и неправовую).

быть полезен или вреден для конкретной страны в зависимости от того или иного исторического периода.

Вместе с тем на практике разница между изученными нами подходами обнаруживается далеко не всегда. Дело в том, что российский законодатель наделил правоприменителя довольно широким комплексом правовых средств – мер и ограничений, в результате чего его дискреционные полномочия могут абсолютно не отличаться от аналогичных полномочий должностных лиц в государствах, где само установление таких мер и ограничений отдается на усмотрение органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Подводя итог, отметим, в 1755 г. один из отцов-основателей США Бенджамин Франклин (*Benjamin Franklin*) сказал: «Тот, кто готов пожертвовать свободой ради безопасности, не заслуживает ни свободы, ни безопасности» [39. Р. 424]. Проведенное исследование продемонстрировало, что сегодня данная фраза в большей степени актуальна для России, нежели для стран Западной Европы и США. Именно в нашей стране законодатель наиболее осторожно относится к предоставлению дискреционных полномочий государственным органам, отчетливо понимая, какие катастрофические события могут за этим последовать¹ [40. С. 35].

Тем не менее даже в Российской Федерации административное усмотрение играет приоритетную роль в системе обеспечения государственного суверенитета. В этом плане практически в любой стране компетенция и специфика деятельности сотрудников специальных служб если и не провоцирует, то по крайней мере не препятствует совершению отдельных противоправных деяний в отношении граждан в условиях, угрожающих существованию самого государства. Считается, что это весьма скромная «плата» за государственную безопасность (но в западных странах она все равно намного крупнее, чем в России).

В России юридическая ответственность за указанные противоправные деяния ложится на лиц, которые их допустили. В иностранных государствах, где при обеспечении государственного суверенитета чередуются функции (подфункции) административного права и функции государственного управления, ответственность подобного свойства может отсутствовать в принципе. Причина этого в том, что зарубежный законодатель обычно презюмирует, что в некоторых экстраординарных ситуациях правоприменитель должен действовать вне правового поля и не думать о том, что за его действия ему предъявят иск на астрономическую сумму или вообще арестуют.

Список источников

1. Knutson K. Policing pioneer, law school professor Herman Goldstein dies at 88 // University of Wisconsin–Madison. Official website. URL: <https://news.wisc.edu/policing-pioneer-law-school-professor-herman-goldstein-dies-at-88/> (дата обращения: 24.06.2024).

¹ Помимо этого, в России усмотрение нередко ассоциируется с коррупцией.

2. Goldstein H. Problem-Oriented Policing. N.Y., 1990.
3. European Commission for Democracy through Law. Report on the Democratic Oversight of the Security Services. Strasbourg, 2015.
4. Бенуа А. По ту сторону прав человека. В защиту свобод / пер. с франц. С. Денисова. М., 2015.
5. Драконова табличка (дунганская сказка) // Сказки народов Китая / пер. с кит. М., 1961.
6. Шварц Е.Л. Собрание сочинений. Т. 2. М., 2010.
7. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла. Сочинения. М., 2002.
8. Стрелков А.В. Драконт // Большая российская энциклопедия. Т. 9. М., 2007.
9. Чернявский А.Г. Функциональный подход к сущности права // Образование и право. 2018. № 4.
10. Расширенное заседание коллегии МВД // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 26.06.2024).
11. Зайцев Д.И. Антология административного усмотрения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5.
12. Ведяшкин С.В. Охранительная функция административного права: концепт и реализация // Вестник Томского государственного университета. Право. 2017. № 26.
13. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1. М., 1981.
14. Радько Т.Н. Теория функций права. М., 2014.
15. Груздев В.В. Вопросы соотношения правового воздействия и правового регулирования // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2011. № 2.
16. Емельянов Б.М., Правкин С.А. Теория государства и права. Конспект лекций. М., 2004.
17. Россинский Б.В. Современное понимание предмета административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3-1.
18. Актуальные проблемы административного права и административного процесса / под общ. ред. С.А. Старостина. М., 2022.
19. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М., 2010.
20. Анисифорова М.В. Стимулирование в системе функций административного права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11.
21. Васильев А.В. Обеспечение государственного суверенитета как функция государства // Право, экономика и управление : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. Чебоксары, 2020.
22. Сенин И.Н., Филина Н.В. Политические функции государства // Образование и право. 2022. № 3.
23. Щепалов С.В. Теория государства и права : конспект лекций. Петрозаводск, 2008.
24. Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998.
25. Stacey J. The Constitution of the Environmental Emergency. Portland, Oregon, 2018.
26. Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования: к постановке проблемы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2017. № 15.
27. Серков П.П., Соловей Ю.П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4.
28. Зокиров Т.З. Роль административного усмотрения в дореволюционной России как предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы : XXIV Международная научно-практическая конференция в рамках XIII Московской юридической недели. М., 2024.
29. Актуальные проблемы административного права и административного процесса / под общ. ред. С.А. Старостина. М., 2022.

30. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. М., 2022.
31. Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы. М., 2022.
32. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
33. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.
34. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.
35. Агамбен Дж. Номо Сасер. Чрезвычайное положение. М., 2011.
36. Лебедев С.В. Международно-правовые основы обеспечения прав человека в условиях чрезвычайного положения. М., 2003.
37. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978.
38. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. Минск, 1984.
39. Franklin B. Pennsylvania Assembly: Reply to the Governor, 11 November 1755 // The Papers of Benjamin Franklin. Volume 6: April 1, 1755 through September 24, 1756 / ed. by L.W. Labaree. New Haven, 1963.
40. Никитин А.А. Усмотрение в праве и его признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6 (89).

References

1. Knutson, K. (2020) *Policing pioneer, law school professor Herman Goldstein dies at 88*. [Online] Available from: <https://news.wisc.edu/policing-pioneer-law-school-professor-herman-goldstein-dies-at-88/> (Accessed: 24th June 2024).
2. Goldstein, H. (1990) *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
3. European Commission for Democracy through Law. (2015) *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law.
4. Benoit, A. (2015) *Po tu storonu prav cheloveka. V zashchitu svobod* [On the Other Side of Human Rights. In Defense of Freedoms]. Translated from French: S. Denisova. Moscow: IOI.
5. Anon. (1961) *Drakonova tablichka (dunganskaya skazka)* [The Dragon Tablet (Dungan Tale)]. In: *Skazki narodov Kitaya* [Fairy Tales of the Peoples of China]. Translated from Chinese by M. Cherkasova, A.A. Tishkov & B.L. Riftin. Moscow: State Publishing House of Fiction.
6. Shvarts, E.L. (2010) *Sobranie sochineniy* [Collected Works]. Vol. 2. Moscow: Knogovek.
7. Nietzsche, F. (2002) *Po tu storonu dobra i zla. Sochineniya* [Beyond Good and Evil. Works]. Translated from German. Moscow: Eksmo.
8. Strelkov, A.V. (2007) *Drakont* [Drakont]. In: Kravets, S.L. (ed.) *Bol'shaya russiyskaya entsiklopediya* [The Great Russian Encyclopedia]. Vol. 9. Moscow: Bol'shaya Rossiyskaya entsiklopediya.
9. Chernyavskiy, A.G. (2018) *Funktsional'nyy podkhod k sushchnosti prava* [Functional Approach to the Essence of Law]. *Obrazovanie i pravo*. 4. pp. 73–78.
10. Official Website of the President of Russia. (n.d.) *Rasshirennoe zasedanie kollegii MVD* [Extended Meeting of the Collegium of the Ministry of Internal Affairs]. [Online] Available from: <http://kremlin.ru/events/president/news/70744> (Accessed: 26th June 2024).
11. Zaytsev, D.I. (2024) *Anthology of Administrative Discretion. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 5. 118-124. (In Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.118-124

12. Vedyashkin, S.V. (2017) Protective function of administrative law: concept and realization. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 26. pp. 33–44. DOI: 10.17223/22253513/26/3
13. Alekseev, S.S. (1981) *Obshchaya teoriya prava: v 2 t.* [General Theory of Law: in 2 volumes]. Vol. 1. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
14. Radko, T.N. (2014) *Teoriya funktsiy prava* [Theory of the Functions of Law]. Moscow: Prospekt.
15. Gruzdev, V.V. (2011) Voprosy sootnosheniya pravovogo vozdeystviya i pravovogo regulirovaniya [Issues of the relationship between legal impact and legal regulation]. *Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova*. 2. pp. 297–310.
16. Emelyanov, B.M. & Pravkin, S.A. (2004) *Teoriya gosudarstva i prava. Konspekt lektsiy* [Theory of State and Law. Lecture Notes]. Moscow: MIEMP.
17. Rossinskiy, B.V. (2021) Sovremennoe ponimanie predmeta administrativnogo prava [Modern understanding of the subject of administrative law]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. S3-1. pp. 37–43. DOI: 10.24412/1608-8794-2021-3-37-43
18. Starostin, S.A. (ed.) (2022) *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i administrativnogo protsessa* [Topical problems of administrative law and administrative process]. Moscow: Prospekt.
19. Atamanchuk, G.V. (2010) *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Moscow: Omega.
20. Anisiforova, M.V. (2023) Stimulation in the System of Functions of Administrative Law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 11. pp. 156–164. (In Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2023.111.11.156-164
21. Vasiliev, A.V. (2020) Obespechenie gosudarstvennogo suvereniteta kak funktsiya gosudarstva [Ensuring state sovereignty as a function of the state]. *Pravo, ekonomika i upravlenie* [Law, Economics, and Management]. Proc. of the Conference. Cheboksary.
22. Senin, I.N. & Filina, N.V. (2022) Political functions of the state. *Obrazovanie i pravo*. 3. pp. 69–72. (In Russian). DOI: 10.24412/2076-1503-2022-3-69-72
23. Shchepalov, S.V. (2008) *Teoriya gosudarstva i prava: konspekt lektsiy* [Theory of State and Law: Lecture Notes]. Petrozavodsk: [s.n.].
24. Starilov, Yu.N. (1998) *Administrativnoe pravo: v 2 ch.* [Administrative Law: in 2 vols]. Vol. 1. Voronezh: Voronezh State University.
25. Stacey, J. (2018) *The Constitution of the Environmental Emergency*. Portland, Oregon: McGill University.
26. Shmidt, T.N. (2017) Chrezvychaynoe pravovoe regulirovanie kak samostoyatel'nyy vid pravovogo regulirovaniya: k postanovke problemy [Emergency legal regulation as an independent type of legal regulation: Towards the formulation of the problem]. *Altayskiy vestnik gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby*. 15. pp. 47–53.
27. Serkov, P.P. & Solovey, Yu.P. (2022) Administrativnoe usmotrenie: voprosy i otvety (chast' 1) [Administrative discretion: questions and answers (Part 1)]. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*. 19(4). pp. 374–383.
28. Zokirov, T.Z. (2024) Rol' administrativnogo usmotreniya v dorevolutsionnoy Rossii kak predposylki vzniknoveniya printsipa federalizma v pravovom regulirovani administrativnoy otvetstvennosti [The role of administrative discretion in pre-revolutionary Russia as a prerequisite for the emergence of the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility]. *Pravovoe obespechenie suvereniteta Rossii: problemy i perspektivy* [Legal Support of the Sovereignty of Russia: Problems and Prospects]. Proc. of the 24th Conference. Moscow.
29. Starostin, S.A. (ed.) (2022) *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i administrativnogo protsessa* [Topical Problems of Administrative Law and Administrative Process]. Moscow: Prospekt.
30. Russian Federation. (2022) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, prinyataya vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g., s izmeneniyami, odobrennymi v khode*

obshcherossiyskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 g. [The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020]. Moscow: [s.n.].

31. Starostin, S.A. (2022) *Chrezvychaynye administrativno-pravovye rezhimy* [Emergency administrative and legal regimes]. Moscow: Prospekt.

32. Russian Federation. (2001) Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 30 maya 2001 g. № 3-FKZ "O chrezvychaynom polozhenii" [Federal Constitutional Law No. 3-FKZ of May 30, 2001, "On the State of Emergency"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 23. Art. 2277.

33. Russian Federation. (2002) Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 30 yanvarya 2002 g. № 1-FKZ "O voennom polozhenii" [Federal Constitutional Law No. 1-FKZ of January 30, 2002, "On Martial Law"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 5. Art. 375.

34. Russian Federation. (1995) Federal'nyy zakon ot 3 aprelya 1995 g. № 40-FZ "O federal'noy sluzhbe bezopasnosti" [Federal Law No. 40-FZ of April 3, 1995, "On the Federal Security Service"]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 15. Art. 1269.

35. Agamben, J. (2011) *Homo Sacer. Chrezvychaynoe polozhenie* [Homo Sacer. State of Emergency]. Translated from English. Moscow: Evropa.

36. Lebed, S.V. (2003) *Mezhdunarodno-pravovye osnovy obespecheniya prav cheloveka v usloviyakh chrezvychaynogo polozheniya* [International Legal Foundations for Ensuring Human Rights in a State of Emergency]. Law Cand. Diss. Moscow.

37. Korenev, A.P. (1978) *Normy administrativnogo prava i ikh primeneniye* [Norms of Administrative Law and Their Application]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.

38. Dubovitskiy, V.N. (1984) *Zakonnost' i usmotrenie v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Legality and Discretion in Soviet Public Administration]. Minsk: Nauka i tekhnika.

39. Franklin, B. (1963) Pennsylvania Assembly: Reply to the Governor, 11 November 1755. In: Labaree, L.W. (1963) *The Papers of Benjamin Franklin*. Vol. 6. New Haven.

40. Nikitin, A.A. (2012) *Usmotrenie v prave i ego priznaki* [Discretion in law and its features]. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 6(89). pp. 34–41.

Информация об авторах:

Ведяшкин С.В. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: sergved@rambler.ru

Зайцев Д.И. – ассистент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (Москва, Россия). E-mail: zaytsew93@bk.ru

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

Vedyashkin S.V., National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: sergved@rambler.ru

Zaytsev D.I., Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (Moscow, Russian Federation). E-mail: zaytsew93@bk.ru

The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 10.05.2024;
одобрена после рецензирования 20.03.2024; принята к публикации 30.09.2024.

The article was submitted 11.02.2024;
approved after reviewing 23.07.2024; accepted for publication 30.09.2024.