Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Евстифеев Артем Александрович

СУДЕБНОЕ ОСПАРИВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В РОССИИ, ГЕРМАНИИ И АВСТРИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Соловьёв Андрей Александрович

Москва

2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ……. 3
Глава 1. Теоретические основы судебного оспаривания административных актов …….. 29
1.1. Понятие, природа и особенности административных актов …… 29
1.2. Общая характеристика судопроизводства по делам об оспаривании административных актов …… 57
1.3. Качество мотивированности и процедурная чистота принятия оспариваемого административного акта как предмет административно-процессуального судебного исследования этого акта ……. 79
Глава 2. Особенности оспаривания административных актов в Австрии, Германии и России …….. 90
2.1. Судебное оспаривание административных актов: опыт Австрии.. 90
2.2. Судебное оспаривание административных актов: опыт Германии ……. 145
2.3. Исследование проблематики оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства по Кодексу административного судопроизводства РФ ……. 184
Заключение …… 194
Список использованных источников ……. 206

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью подведения итогов десятилетнего периода правоприменения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025)[1] с точки зрения оценки эффективности функционирования правового механизма судебного оспаривания административных актов, а также судебного контроля за изданием и исполнением административных актов. Это актуально в свете продолжающейся научной дискуссии о путях дальнейшего конструктивного развития административного судопроизводства в России.

Анализ современной судебной практики в этой области показывает неуклонный рост числа судебных разбирательств по оспариванию административных актов в порядке административного судопроизводства. Это уже приводит к критической перегрузке судов и, следовательно, требует поиска и разработки новых или усовершенствованных алгоритмов рассмотрения данной категории дел. Учитывая относительную исчерпанность идей в отечественном правоведении, целесообразно обратиться к соответствующему конструктивному зарубежному опыту – в данном случае к опыту Австрии и Германии (сходство правовых систем делает это возможным).

В рамках продолжающейся реформы системы государственного управления (с учетом указанных в списке использованных источников

[1] Отметим, что регулирование в рассматриваемой сфере не исчерпывается нормами Кодекса административного судопроизводства РФ для судебного оспаривания административных актов в судах общей юрисдикции. В арбитражных судах указанное производство регулируется положениями главы 24 «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц» Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 01.04.2025). Однако этот правовой режим намеренно не включен автором диссертации в объем предметно-объектной области диссертационного исследования, чтобы сфокусироваться на регулировании Кодексом административного судопроизводства РФ и его условными аналогами в Германии и Австрии.

диссертации постановлений Правительства РФ), которая особенно актуальна в свете сложной геополитической и международной экономической ситуации, важно иметь надлежащим образом регулируемый и хорошо отлаженный механизм судебного контроля административных актов, издаваемых уполномоченными на это государственными органами (муниципальные акты в диссертации не рассматриваются), с целью сбалансирования законных дискреционных полномочий таких органов при издании таких актов. Реализация текущего этапа государственной антикоррупционной политики в России также требует модернизации механизма судебного оспаривания административных актов.

Кроме того, пока никак не разрешаемая остроактуальная и выраженно сложная ситуация на международной арене и ее отголоски в России в виде актов прямого реагирования (нормы федеральных законов, множество актов Президента РФ и Правительства РФ) на экономические «санкции» и иные направленные на нанесение вреда России акты недружественных государств актуализируют необходимость совершенствования процессуальных оснований и условий оспаривания в порядке административного судопроизводства административных актов, выносимых в связи с указанными актами и на основании таковых.

Степень научной разработанности темы исследования. Тематикой оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства и в целом административного процесса в Австрийской монархии / Австро-Венгрии / Австрии, а также в Германском союзе / Германской империи / Германии / ФРГ занимались, либо затрагивали эти вопросы, в частности, следующие ученые:

в числе австрийских авторов: Рудольф Гернритт (Rudolf Herrnritt)[2]; Эдмунд Бернатцик (Edmund Bernatzik)[3]; Адольф Меркль (Adolf Merkl)[4]; Йозеф

[2] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische darstellung auf grund der neuen osterreichischen und ausl.andischen gesetzgebung [Административная процедура.

Людвиг Брунштейн (Joseph Ludwig Brunstein)[5]; Мартин Келер (Martin Köhler)[6]; Кристоф Грабенвартер (Christoph Grabenwarter)[7]; Конрад Лахмайер (Konrad Lachmayer) и Элеонора Вагенкнехт (Eleonóra Wagenknecht)[8]; Петер Квоста (Peter Chvosta)[9]; Бернхард Рашауэр (Bernhard Raschauer)[10]; Штефан Шторр (Stefan Storr)[11]; Хайнц Шаффер (Heinz Schäffer)[12];

Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s.

[3] *Bernatzik E.* Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien [Судебная практика и материальная сила закона: Исследования в области административного права]. – Wien, 1886. – x; 326 s.

[4] *Merkl A.* Die lehre von der rechtskraft entwickelt aus dem rechtsbegriff: Eine rechtstheoretische untersuchung [Учение о силе закона развивается из понятия права: теоретическое исследование права]. – Leipzig – Wien: Franz Deuticke, 1923. *Merkl A.* Allgemeines Verwaltungsrecht [Общее административное право]. – Wien – Berlin, 1927.

[5] *Brunstein J.L.* Das Administrativ-Verfahren und seine Reform [Административная процедура и ее реформа]. – Manz, 1900.

[6] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63.

[7] *Grabenwarter C.* Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit [Административно-процессуальное право и административная юрисдикция]. – Wien: Springer, 2010. – xii; 187 s.

[8] *Lachmayer K., Wagenknecht E.* The post-codification era of administrative law in Austria [Посткодификационная эпоха административного права в Австрии] // <https://realaw.blog/2024/04/19/the-post-codification-era-of-administrative-law-in-austria-by-konrad-lachmayer-and-eleonora-wagenknecht/>. – 19.04.2024. Здесь и далее дата обращения – 01.08.2026.

[9] *Квоста П.* Верховенство права и административная юрисдикция Австрии // Актуальные вопросы публичного права. – 2015. – № 3. – С. 3–20. *Квоста П.* Доступ к (административному) суду: к вопросу о предпосылках обжалования в административном судопроизводстве Австрии // Законодательство. – 2021. – № 2. – С. 144–151. *Квоста П.* Доступ к (административному) суду к вопросу о предпосылках обжалования в административном судопроизводстве Австрии // Законодательство. – 2020. – № 2. – С. 108–116.

[10] *Raschauer B.* Allgemeines Verwaltungsrecht [Общее административное право]. 3., vollständig überarbeitete Auflage. – Wien: Springer, 2009. – xv; 485 s.

[11] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном производстве»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54.

[12] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25783aijc009020.pdf>.

в числе немецких авторов: Отто Бар (Otto Bähr)[13]; Отто Майер (Otto Mayer)[14]; Вильфрид Бергманн[15]; Клаус Муркен (Claus Murken) и Михаэль Йеске (Michael Jeske)[16]; Юрген Шварце (Jürgen Schwarze)[17]; Корнелия Рогалль-Гроте (Cornelia Rogall-Grothe)[18]; Ханс-Йорг Бирк (Hans-Jörg Birk)[19]; Томас Гросс (Thomas Groß)[20]; Андреас Мечке (Andreas Metschke)[21]; Арне-Патрик Хайнце

Schäffer H. El procedimiento administrativo austriaco: evolucion, estado actual y perspectivas de futuro [Австрийская административная процедура: развитие, текущее состояние и перспективы] // El procedimiento administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p. – P. 405–440.

[13] *Bähr O.* Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze [Конституционное государство. Журналистский очерк]. – Göttingen: Georg Wiegand, 1864. – S. 71.

[14] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht [Административное право Германии]. Bd. 1. – Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot. 1895. – xiv; 482 s. *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht [Административное право Германии]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s.

[15] Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем. / В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. – М.: Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

[16] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s.

[17] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s.

[18] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29.

[19] *Birk H.-J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus anwaltlicher Sicht [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения юриста] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 45–53.

[20] *Groß T.* Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren [Штутгарт 21 – последствия для демократии и административных процедур] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 31–42.

(Arne-Patrik Heinze)[22]; Фридрих Шох (Friedrich Schoch)[23]; Йорг Пуделька (Jörg Pudelka)[24]; Рудольф Гнейст (Rudolf von Gneist)[25];

в числе других зарубежных авторов: Хавьер Барнс Васкес (Javier Barnes Vázquez)[26]; Анжела Феррари Зумбини (Angela Ferrari Zumbini)[27]; Джачинто делла Кананеа (Giacinto della Cananea)[28]; Франсиско Лопес Менудо (Francisco López Menudo)[29]; Томас Олеховски (Thomas Olechowski)[30]; Хесус

---

[21] *Metschke A.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht des Anwenders: Verwaltung [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения пользователя: Администрация] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 55–68.

[22] *Heinze A.-P.* Systematisches Fallrepetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht [Курс систематического пересмотра дел по общему административному праву]. Band 2: Verwaltungsverfahrensrecht (VwVfG) [Том 2: Административно-процессуальное право]. 2., neu bearbeitete Auflage. – Berlin: De Gruyter, 2020. – x; 289 s.

[23] *Schoch F.* Übungen im Öffentlichen Recht [Упражнения по публичному праву]. Band II: Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht [Административное право и административно-процессуальное право]. – Berlin: Walter de Gruyter, 1992. – xi; 367 s.

[24] *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 1: Право административных процедур. Общее административное право. – М.: Инфотропик, 2021. – 353 с. *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 2: Административно-процессуальное право. – М.: Инфотропик, 2023. – 416 с.

[25] *Гнейст Р.* Правовое государство и административные суды Германіи. Второе исправленное и дополненное издание: Пер.: Ѳ.С. Фустов. – С.-Петербургъ: Типографія В.Безобразова, 1896.

[26] *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259.

[27] *Ferrari Zumbini A.* The Austrian model of administrative procedure. Origins, characteristics, diffusion and the importance of the personal factor [Австрийская модель административной процедуры. Истоки, особенности, распространение и значение личностного фактора] // Italian journal of public law. – 2022. – Vol. 14. – № 2. – P. 378–397.

[28] *Cananea, della G.* The Development of Administrative Procedure Legislation [Развитие законодательства об административном производстве] // Common Core of European Administrative Laws: Retrospective and Prospective [Общее ядро европейского административного права: Ретроспектива и перспектива]. – Leiden, (The Netherlands): Brill – Nijhoff, 2023.

[29] *López Menudo F.* Los principios generales del procedimiento administrativo [Общие принципы административного процесса] // Revista de Administración Pública. – 1992, Septiembre-diciembre. – № 129. – P. 19–76. *López Menudo F.* Los principios generales del procedimiento administrativo [Общие принципы административного процесса] // El procedimiento

Гонсалес Перес (Jesús González Pérez)[31]; Мишель Руссе (Michel Rousset) и Оливье Руссе (Olivier Rousset)[32]; Винченцо де Фалько (Vincenzo de Falco)[33];

среди отечественных авторов разных времен: С.А. Корф[34]; А.Ф. Евтихиев[35]; М.А. Лозина-Лозинский[36]; А.Э. Нольде[37]; В.Я. Кикоть, Н.В. Румянцев, Г.А. Василевич и др.[38]; К.В. Давыдов[39]; В.В. Маслов[40];

---

administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p.

[30] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37.

[31] *González Pérez J.* Los desafíos del procedimiento administrativo en el siglo XXI [Проблемы административной процедуры в XXI веке] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 49–71.

[32] *Rousset M., Rousset O.* Droit administrative. T. 1: L'action administrative [Административное право. Т. 1: Административные действия]. Deuxième édition. – Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004. – 213 p. – P. 9, 36.

[33] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p.

[34] *Корф С.А.* Административная юстиція въ Россіи. Книга вторая: Очерк действующаго законодательства. Книга третья: Очеркъ теоріи административной юстиціи. – С.-Петербургъ: Типографія Тренке и Фюсно, 1910.

[35] *Евтихіев А.Ѳ.* Законная сила актов] администраціи. – Люблинъ: Губернская типографія, 1911. – 287; iii с.

[36] *Лозина-Лозинский М.А.* Административный судъ въ Австріи // Вѣстникъ права. – 1899, дек. – № 10. – С. 1–58. <https://www.prlib.ru/item/323904>. *Лозина-Лозинский М.А.* Административный судъ въ Австріи. – С.-Петербургъ: Типографія Правительствующего Сената, 1899. – 60 с.

[37] Австрийское законодательство об административной юстиции в пер. барона А. Э. Нольде // Журнал Министерства юстиции. – 1905. – № 4.

[38] *Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Василевич Г.А. и др.* Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. – М.: Юнити-Дана – Закон и право, 2012. – 431 с.

[39] *Давыдов К.В.* Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 43–47.

[40] *Маслов В.В.* Формирование понятия «административный акт» в европейской административно-правовой доктрине // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2023. – № 3. – С. 18–29. *Маслов В.В.* Фиктивные (подразумеваемые) административные акты: перспективы интеграции в российское законодательство // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2022. – № 3. – С. 61–70.

С.Б. Пашенько[41]; А.А. Томтосов[42]; П.Н. Бирюков[43]; Р.В. Кулешов[44]; Б.В. Лесив[45]; В.А. Подейко[46]; М.В. Силайчев[47]; А.А. Соловьев[48] и др.

Общая теория административно-процессуального права изложена в работах таких отечественных авторов, как: А.В. Аргунов[49], А.Т. Боннер[50],

---

[41] *Пашенько С.Б.* Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6. – С. 75–83.

[42] *Томтосов А.А.* Административный акт в российском публичном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2020. – 160 с.

[43] *Бирюков П.Н.* Об административном праве Австрии // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4. – С. 179–182. *Бирюков П.Н.* Федеральный административный суд Австрии // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 3. – С. 22–26.

[44] *Кулешов Р.В.* Организационные и правовые основы деятельности полиции и жандармерии Австрии: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / ВНИИ МВД РФ. – М., 2003. – 24 с.

[45] *Лесив Б.В.* Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 6. – С. 141–170.

[46] *Подейко В.А.* Правовые последствия злоупотребления правом на обращение в государственный орган в Австрии // Законодательство. – 2021. – № 6. – С. 76–79. *Подейко В.А.* Система административных судов Австрии: история и современность // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 32–39. *Подейко В.А.* Непосредственное административное принуждение в административном праве Австрии // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки. Матер. конф. в рамках X Моск. юридич. недели: XVIII Междунар. науч.-практич. конф. (Кутафинские чтения) Моск. гос. юридич. универс. имени О.Е. Кутафина (МГЮА), XXI Ежег. Междунар. науч.-практич. конф. Юр. факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. В 5 ч. Ч. 5. – М.: РГ-Пресс, 2021. – 256 с. – С. 105–109.

[47] *Силайчев М.В.* Закон Австрии «Об общих положениях административных производств» // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 372–377.

[48] *Соловьев А.А.* Организация судебного нормоконтроля в государствах Романо-германской правовой семьи (опыт Германии и Швейцарии) // Администратор суда. – 2019. – № 1. – С. 37–42. *Соловьев А.А.* Административная юстиция в Германии // В книге: *Соловьев А.А., Остроумов А.А.* Зарубежные модели административной юстиции: Учебное пособие для аспирантов / Моск. гос. юридич. универс. имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2015. – С. 79–90. *Соловьев А.А.* Некоторые особенности правового регулирования административного судопроизводства в Федеративной Республике Германия // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2015. – № 4. – С. 92–100. *Соловьев А.А.* Зарубежный опыт организации административной юстиции. – М., 2014. – 158 с.

[49] *Аргунов А.В.* Принципы гражданского процесса Франции: между прошлым и будущим. – М.: Городец, 2023. – 160 с. *Аргунов А.В.* Особое производство в гражданском процессуальном праве России и Франции. – М.: Проспект, 2015. – 232 с.

[50] *Боннер А.Т.* Избранные труды: В 7 т. Т.VI: Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. – М.: Проспект, 2017. – 448 с.

С.П. Грубцова[51], А.А. Клишас[52], С.В. Никитин[53], И.В. Понкин[54], В.Д. Сорокин[55], А.И. Стахов[56], Н.Ю. Хаманева и Н.Г. Салищева[57], М.К. Юков[58], В.В. Ярков[59], О.А. Ястребов[60] и др.

Однако в трудах обозначенных выше авторов правовая природа, особенности генезиса (становления) и развития правового механизма судебного оспаривания административных актов, а также организация и функционирование механизма административного судебного контроля за

---

[51] *Грубцова С.П.* Правовые презумпции в судебном административном процессуальном праве: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.15 / Уральский государственный юридический университет. – Екатеринбург, 2018. – 234 с.

[52] *Гребенников В.В., Клишас А.А., Соловьев А.А. и др.* Теория судебного права и организации судебных систем: Учебник / Под ред. А.А. Клишаса. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 312 с.

[53] *Никитин С.В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. – Москва: Волтерс Клувер, 2010. – 334 с.

[54] *Понкин И.В.* Понятие, структура и особенности административного процесса // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 6–9. *Понкин И.В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – Т. 7. – № 2. – С. 11–30. *Понкин И.В.* Концепт юридической войны: злоупотребления правом и злонамеренные манипулирования юридическим процессом // Право и образование. – 2025. – № 7. – С. 65–73. *Понкин И.В.* Массовые иски в арбитражных процессах: решение Верховного суда США от 21.05.2018 по делу «Эпик Системс против Льюиса» как аттрактивный центр дискуссии // Право и образование. – 2025. – № 1. – С. 92–101.

[55] *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальные отношения. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1968.

[56] *Стахов А.И.* Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – № 3. – С. 313–327. Новые подходы современной теории административного процесса в России / Под ред. А.И. Стахова. – М.: РГУП, 2023. – 448 с. *Стахов А.И.* Интегративная концепция административного процесса в Российской Федерации. – М.: РГУП, 2024. – 492 с. *Стахов А.И.* Внесудебное и судебное административно-процессуальное право России как венец интегративной концепции административного процесса // Российское правосудие. – 2025. – № 4. – С. 22–34.

[57] *Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. – М.: ИГП РАН, 2001.

[58] *Юков М.К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права. – М.: Статут, 2019. – 318 с.

[59] Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий [и др.]; под редакцией В.В. Яркова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2023. – 682 с. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий [и др.]; под редакцией В.В. Яркова. – Москва: Статут, 2016. – 1295 с.

[60] *Ястребов О.А., Зеленцов А.Б.* Судебное административное право: Уч. – М.: Статут, 2017. – 768 с.

изданием административных актов не получили комплексного системного исследования в сравнительно-правовом разрезе опыта Австрии, Германии и России.

Любой зарубежный опыт должен применяться адаптированно. И проведение сравнительно-правового анализа вполне может способствовать совершенствованию отечественного административного судопроизводства.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере судебного оспаривания административных актов, осуществления судебного контроля за законностью издания таких актов, рассмотрения судами таких дел.

Предмет исследования[61] составили теоретические основы, природа, структура и особенности эволюции правового механизма судебного

[61] Представляемая диссертация в полной мере соответствует заявляемой научной специальности 5.1.3 «Частно-правовые (цивилистические) науки», подпадая под следующие направления исследований, указанные в паспорте названной специальности:
– пункт 20 «Гражданское, арбитражное и административное судопроизводство в системе судебной власти» – в части доминирующей посвященности диссертации именно административному судебному процессу, в компаративистском (сравнительно-правовом) ключе в Австрии и Германии, с выведением на обобщения, ценные для совершенствования российского законодательства;
– пункт 21 «Стадии гражданского, арбитражного и административного судебного процесса» – в части доминирующей посвященности диссертации именно административному судебному процессу, поскольку в диссертации рассматриваются стадии административного судебного процесса в генезисе правового регулирования таких стадий в указанного процесса в Австрии и Германии;
– пункт 22 «Компетенция, подведомственность и подсудность в сфере судебной и иной правовой защиты. Предварительный и последующий судебный контроль» – в части артикулирования компетенции, подведомственности и подсудности в сфере судебного оспаривания административных актов в рамках административно-судебного процесса, а также в части исследования в диссертации основ и особенностей осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий посредством издания таких актов;
– пункт 24 «Иск и право на иск. Право на обращение в суд за судебной защитой. Защита коллективных интересов и неопределенного круга лиц» – в части определения природы административного иска и административно-искового обжалования изданного органов исполнительной власти административного акта;
– пункт 3 «Принципы правового регулирования и правореализации» – в части общего содержания диссертации в отношении принципов, связывающих судебное оспаривание административных актов;
– пункт 28 «Исполнение судебных актов и актов иных органов» – в части общего содержания диссертации в отношении исполнения судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений и связанным с осуществлением

оспаривания административных актов, понятие, природа и особенности административного акта как объекта исследуемого судебного оспаривания; соответствующие нормы и акты законодательства и судебная правоприменительная практика трех государств романо-германской правовой семьи – Австрии, Германии и России (с акцентом на первых двух, в интересах третьего).

Целью исследования является разработка (в рамках процессуальной науки) научно-теоретической концепции объяснения теоретических основ, природы, структуры и особенностей эволюции правового механизма судебного оспаривания административных актов.

Задачами исследования, определяемыми его целью, явились:

– научное постижение правовой природы и уточнение правовой сути административного акта, природы и пределов властных полномочий на его издание, но именно с позиций научного направления административного процесса (административно-процессуальной науки), хотя и с ограниченным использованием инструментария административно-правовой науки;

– научно-правоведческое осмысление и объяснение правовой природы механизма судебного оспаривания административных актов;

– исследование и обобщение австрийского опыта формирования и развития административного процесса в части понимания и толкования административного акта и создания правовых механизмов оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, осмысление истории становления и развития соответствующего австрийского правового механизма с референцированием этого опыта с российским правовым порядком в исследуемой сфере;

судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий посредством издания таких актов;

– пункты 32 «Зарубежный опыт регулирования… отношений, связанных с осуществлением субъектами права предпринимательской и иной экономической деятельности…» и 15 «Правовое регулирование предпринимательской и иной экономической деятельности…», поскольку основная масса административных судебных обжалований административных актов осуществляется именно субъектами предпринимательской деятельности.

– исследование и обобщение немецкого опыта формирования и развития административного процесса в части понимания и толкования административного акта и создания правовых механизмов оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, осмысление истории становления и развития соответствующего немецкого правового механизма с референцированием этого опыта с российским правовым порядком в исследуемой сфере;

– выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в исследуемой сфере.

Нормативную основу исследования составило законодательство Австрии, Германии[62] и России (с акцентом на первых двух):

1) ключевые австрийские акты в исследуемой сфере, в том числе – Основной закон Австро-Венгрии от 22.10.1867 «О судебной власти», Закон Австро-Венгрии от 22.10.1875 «Об учреждении Административного суда», Закон Австро-Венгрии от 12.05.1896 «О дополнении и изменении положений о порядке обжалования решений и распоряжений политических властей», Вводный закон Австрии от 21.07.1925 к административно-процессуальному законодательству Австрии, Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном производстве», Федеральный закон Австрии от 12.01.1945 «Об организации, компетенции и производстве Административного суда», Федеральный закон Австрии от 17.11.1964 (ред. от 26.06.1984) «Об Административном суде», Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии от 1950 г., Общий закон Австрии от 1950 г. «Об административном процессе», Федеральный закон Австрии от 1950 г. «Об административном исполнении», Федеральный закон Австрии от 1958 г. «О процедуре публичного права», Федеральный закон Австрии «О Федеральном административном суде» от 2008 г., Федеральный закон Австрии

[62] В настоящее время Германия и Австрия – это недружественные России государства, но это не исключает академического интереса к эволюции административно-процессуального права в этих государствах, поскольку именно их опыт предопределил развитие административного судебного процесса в Европе и Северной Америке.

от 2012 г. «О внесении изменений в сфере административной юрисдикции», Федеральный закон Австрии от 2013 г. (в действ. ред.) «О судопроизводстве в административных судах», Общий закон Австрии от 1950 г. «Об административных наказаниях»;

2) ключевые акты Германии в исследуемой сфере, в том числе – Прусский закон от 30.07.1883 «Об общем государственном управлении», Баденский суверенный указ от 31.08.1884, Административный кодекс Тюрингии от 10.06.1926, Закон Пруссии от 1931 г. «О прусском полицейском управлении», Закон ФРГ от 03.07.1952 «Об административной службе», Закон ФРГ от 27.04.1953 «Об административном принуждении», Постановление Премьер-министра и Государственного секретаря ГДР от 06.02.1953 «О рассмотрении предложений и жалоб трудящихся», Закон ГДР от 27.02.1961 «О петициях», Закон ГДР от 1989 г. «О судебной юрисдикции и судебном порядке по пересмотру административных решений», Федеральный закон ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве», Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026) и др., целый ряд законов федеральных земель;

3) законодательство РФ (Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в действ. ред.), Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в действ. ред.) и др.).

Эмпирическую основу исследования составила судебная практика Австрии, Германии и России (с акцентом на первых двух).

Материалы судебной практики для исследования были получены с официальных сайтов судебных органов Германии и Австрии. Кроме того, обширный объем судебной практики Германии и Австрии был освоен по сборникам судебных решений Арне-Патрика Хайнце (Arne-Patrik Heinze), Фридриха Шоха (Friedrich Schoch) и др., где подробно разобраны многочисленные решения по делам об оспаривании административных актов в порядке административного судопроизводства. Объем исследованной российской судебной практики указан в параграфе 2.3.

Теоретическую основу исследования составили научные труды и учебно-научные издания нижеследующих отечественных правоведов в научных правоведческих направлениях административного процесса и судопроизводства: А.Б. Агапов, Д. Азаревич, Э.П. Андрюхина, Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер, Е.В. Васьковский, В.В. Волкова, И.А. Галаган, Е.Ю. Грачева, Т.И. Губарева, К.В. Давыдов, А.С. Дугенец, О.К. Застрожная, А.Б. Зеленцов, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, В.И. Кайнов, А.И. Каплунов, П.И. Кононов, В.В. Маслов, Ю.И. Мигачев, О.В. Панкова, И.В. Понкин, Л.Л. Попов, В.М. Редкоус, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, А.Ю. Соколов, А.А. Соловьев, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, М.А. Штатина, Н.Д. Эриашвили, М.К. Юков, В.Ф. Яковлев, О.А. Ястребов и др.

Методология и методы исследования. В рамках исследования применялись общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, классификация, моделирование, обобщение, формализация и др.) и частнонаучные правоведческие методы (сравнительно-правовой, правоведческий конкретно-исторический, формально-юридический и др.).

Задействование общенаучных методов анализа и синтеза, обобщения и идеализации позволило авторское объяснение понятия, природы и содержания административных актов.

Применение частнонаучных методов – сравнительно-правового, правоведческого конкретно-исторического, формально-юридического, правоведческо-телеологического (целевого) и структурно-функционального – в сочетании с общенаучными методами анализа и синтеза, дедукции и индукции, диалектическим методом, методами сравнения, обобщения, идентификации и моделирования позволило системно выявить, проследить и объяснить логику, причины, условия и особенности становления и эволюции правового административно-процессуального механизма на протяжении почти двух столетий в Австрии и Германии посредством проведения параллелей и иных сопоставлений.

Применение общенаучных метода конкретизации и диалектического метода во взаимосвязи с конкретно-историческим правоведческим методом позволило провести такое исследование адекватно, с учетом конкретных реалий, объективных условий тех времен.

Основной авторский замысел состоял в том, чтобы не погружаться в сопоставление по каждой позиции порядков (режимов) оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, закрепленных в законодательствах Австрии, Германии и России, поскольку это было бы выявлением различий чисто в технологиях, несколько далеких непосредственно от науки, но сосредоточиться на вскрытии правовой природы административного акта и его оспаривания в порядке административного судопроизводства. Именно поэтому в работе отсутствует прямое сопоставление между нормами профильных законов, но акцент сделан именно на теории административного судопроизводства (судебного процесса), в исследованиях которой нормативный и правоприменительный опыт и научная правоведческая мысль Австрии, Германии и России выступили теоретико-методологической основой (задействование разных стран обеспечило должную репрезентативность и перекрестную верификацию наших научно-юридических наработок). Для реализации этого авторского замысла методологическим инструментарием выступил сложносочетанный комплекс общенаучных методов – анализа и синтеза, индукции и дедукции, формализации и обобщения, конкретизации и моделирования.

Задействование методов обобщения и классификации позволило очертить видовое многообразие исследуемых отношений, процессов, объектов.

Задействование общенаучных методов идеализации, аналогизации и экстраполяции с применением частнонаучных формально-юридического метода и метода правового моделирования позволило выделить полезные составляющие исследованного австрийского и немецкого опыта, применимые после адаптации к российскому правовому регулированию.

Научная новизна диссертации обусловлена оригинальностью постановки цели и задач, избранных автором объекта и предмета исследования, разработанных и воплощенных автором исследовательских направлений и логики исследования, но прежде всего – полученными научными результатами, среди которых:

– представлены основы авторской теории природы, структуры, особенностей эволюции и современного функционирования правового механизма судебного оспаривания административных актов, с научно-правоведческим объяснением разграничения административно-правового спора (по поводу административного акта) и частноправовых споров (в гражданском процессе);

– скоррелированы австрийская, немецкая и российская административно-правовые теории в их доктринальных подходах к правовой природе административного акта и природе оспаривания такого акта в порядке административного судопроизводства;

– исследован и обобщен австрийский опыт формирования и развития административного процесса в части понимания и толкования административного акта и создания правовых механизмов оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, систематизированно изложена история становления и развития соответствующего австрийского правового механизма с референцированием этого опыта с российским правовым порядком в исследуемой сфере;

– исследован и обобщен немецкий опыт формирования и развития административного процесса в части понимания и толкования административного акта и создания правовых механизмов оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства; систематизированно изложена история становления и развития соответствующего немецкого правового механизма с референцированием этого опыта с российским правовым порядком в исследуемой сфере;

– определены значение и потенциал австрийского опыта второй половины XIX в. – 20-х годов XX в. и в последующем немецкого опыта в нормативно-правовом первичном закреплении, становлении и развитии модели судебного оспаривания административных актов в государствах Европы и всего мира;

– вскрыты и объяснены недостатки действующего в России правового механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства и порождаемые ими проблемы; высказаны авторские предложения о совершенствовании законодательства РФ.

Положения, выносимые на защиту. Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие положения, выносимые на защиту и обладающие научной новизной:

1. Разграничение административно-правового спора (по поводу административного акта) и частноправовых споров (в гражданском процессе) определяется следующими позициями, отражающими правовую природу такого административно-правового спора (соответственно, именно это отличает административное судопроизводство от гражданского судопроизводства):

1) правовая норма (совокупность правовых норм) имеющая решающее значение для спора является частью публичного права, обоснованно относима к нему;

2) предмет спора заключается в положениях административного акта – как формализованного выражения публично-властной воли органом публичной власти для регулирования индивидуального дела в области публичного права с прямым внешним юридическим действием, притом что такие положения позиционируются заявителем как нарушающие его субъективные права и законные интересы (как правило – индивидуального дела, поскольку возможны исключения – неперсонифицированные акты по конечному ограниченному кругу лиц);

3) предмет спора относим к действиям в форме издания административного акта или к бездействию (в ситуации, требовавшей

действий) уполномоченного органа публичной власти, как правило, исполнительной ветви власти (отказ издать административный акт или отсутствие решения должным образом вскрытой проблемы в изданном административном акте).

2. Представлена авторская концепция причин и оснований предметно-методологической дифференциации (разграничения, «демаркации») административного судебного процессуального права и гражданского процессуального права (полностью изложена в Заключении). Смешение или отождествление в понимании и толковании административного судебного процессуального права (хотя и отнесенного к частноправовым (цивилистическим) наукам в рамках специальности 5.1.3) с гражданским процессуальным правом (в том числе и в качестве подотрасли гражданского процессуального права) производно ведет к эрозии публично-правового императива и умалению государственного суверенитета и объема юрисдикционной компетенции государства в сфере отправления правосудия по публично-правовым спорам. Любые попытки редуцирования административного судебного процессуального права к гражданскому процессуальному праву в порядке субсидиарного применения должны быть исключительно точечного характера и не затрагивать императивную, властно-организационную и публично-контрольную сущность административного судопроизводства.

Представлена авторская концепция причин и оснований предметно-методологической дифференциации (разграничения, «демаркации») научно-правоведческого направления административного судебного процессуального права и смежного направления науки административного права (полностью изложена в Заключении).

3. В организации административного судебного контроля над деятельностью органов государственного управления по изданию административных актов следует придерживаться сбалансированной позиции, оставляющей органам публичного управления определенную меру свободы

действий по реализации функций государственного управления. Пределы административно-судебного контроля административных актов должны быть четко нормативно определены, сформулированы, а в рамках административного судопроизводства надлежит сознательно ограничивать сферу правового контроля административных актов.

4. Австрийская, немецкая и российская административно-правовые теории в их доктринальных основаниях вполне сходны и сопрягаемы в выражаемых в них понимании и толковании правовой природы административного акта и природы оспаривания такого акта в порядке административного судопроизводства. Адаптированное восприятие (рецепция) нижеследующих подходов прослеживается в развитии административно-процессуального права Австрии и Германии за последние полтора столетия и в России после 1991 года.

Правовая природа и целевое предназначение административно-процессуального механизма оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства отображаются в следующих позициях:

– посредством такого механизма создается и обеспечивается уравновешивание юридически обоснованных множественных и расширенных дискреционных полномочий органов и должностных лиц, управомоченных издавать административные акты;

– органам и должностным лицам, управомоченным издавать административные акты, много рациональнее выражать и реализовывать стремление избежать дефектов издания административного акта, каждый раз прогностически рассматривая (уже проектировочно закладывая, допуская) возможности его оспаривания в порядке административного судопроизводства в будущем (чтобы не полагаться на несущественность дефектов акта);

– органам и должностным лицам, управомоченным издавать административные акты, практически невозможно изначально проектировать любой и каждый готовящийся и издаваемый административный акт безошибочно (ошибок потенциально может быть много), а потому решением

здесь может быть только изначально закладываемая возможность оспаривания таких актов в порядке административного судопроизводства (в том числе по его результатам – отмены акта или его корректировки);

– наличие административно-процессуального механизма оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства обеспечивает определенную правовую устойчивость издаваемого административного акта, поскольку лишь юрисдикционно более сильная инстанция может признать акт недействующим при превышении меры дефектности выше некоторого уровня, определяемого как критический.

5. По мере повышения меры сложности предмета издаваемого административного акта существенно возрастает мера дискреционности полномочий издающего этот акт органа или должностного лица и повышается уровень, за которым мера дефектности административного акта признается критически недопустимой и влекущей признание акта недействующим. Но одновременно существенно возрастает мера сложности оспаривания такого акта в порядке административного судопроизводства.

Оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства – это правовой порядок и соответствующий процесс подачи заявления (как административно-процессуального акта) в государственный судебный орган, уполномоченный (в зависимости от юрисдикции) на рассмотрение административных исков или иных форм исковых заявлений, предметом которых является оспаривание – как обжалование и опротестовывание с истребованием отмены или изменения, либо, напротив, истребованием совершения определенных действий – решений и действий (в том числе в форме актов) или бездействия органа исполнительной власти с целью защиты или восстановления субъективного правового положения заявителя, пострадавшего от мер или бездействия указанного органа, и с целью аннулирования (признания недействующим или юридически ничтожным), отмены (прекращения действия) или изменения меры, которая была сочтена незаконной и которая определила набор интересов, по которым возник спор

между истцом и указанным органом, а равно процесс и результат разбирательства по такому заявлению.

6. Мотивирование административного акта составляет «сердцевину» выраженного посредством этого акта административного решения (административной воли). В привязке к идентификации структурных элементов административной нормы, задействованной при вынесении административного акта, именно мотивировка должна выступать первоочередным предметом фокусировки административно-процессуальных исследовательских усилий при судебном рассмотрении жалобы на этот акт. Это определяется тем, что рассмотрение, интерпретация и оценка прямой связи мотивировочной и резолютивной частей оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта с законом могут столкнуться с критической проблемой разграничения между толкованием нормы и административным усмотрением издавшего этот акт органа, с учетом того, что:

1) связь в функции толкования между административным актом и законом принимает различные формы в зависимости от связанного жесткими рамками или дискреционного характера деятельности, являющейся предметом названного акта: особое значение при судебном рассмотрении и толковании оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта, изданного органом, наделенным административно-дискреционными полномочиями, приобретает интегрированное в нем целеполагание; если же речь идет об издании такого акта в строгих императивных правовых рамках, то обращение к целевому толкованию непринципиально;

2) толкование административного акта в принципе имеет свою специфику в сравнении с толкованием всех других правовых актов, детерминированную зачастую отсутствием четких указаний на применимые критерии толкования, а также рядом событий и характеристик, свойственных этому специфическому виду правовых актов.

7. В процессе оспаривания административного акта в порядке

административного судопроизводства реализуется специфический юридический феномен сопряжения административной процедуры (связывающей орган исполнительной власти в его действиях – как формы функции этого органа) и административного судебного процесса (как формы функции судебного органа по административным спорам). Поэтому еще одним предметом фокусировки административно-процессуальных исследовательских усилий при судебном рассмотрении жалобы на административный акт выступает изначальное соответствие принятия (издания) этого акта процессуальным требованиям и рамкам административной процедуры, предъявляемым к изданию такого рода актов соответствующим органом.

Под административной процедурой (в рассматриваемой сфере) понимается нормативно закрепленный порядок действий (последовательности действий) органа исполнительной власти по разработке и принятию административной меры или комплекса административных мер, которые:

– объективируются в административном акте;

– выражают властную волю указанного органа, мотивированного и связанного публичными интересами, а также частными интересами заявителя в конкретном деле, преломляемыми через публичные интересы;

– детерминируют логику процедурных действий и применения материальных норм между двумя положениями – начальным моментом реализации властных полномочий (в рассмотрении конкретного дела для вынесения административного акта) и конечным моментом создания такого акта, создавая специфичные для каждого конкретного случая (каждого типа случаев) юридические последствия.

8. Как в Германии, так и в Австрии (а равно в России) в настоящее время имеет место следующая проблема: отсутствует эффективное стандартизированное регулирование исполнения решений административных судов по делам об оспаривании административных актов в порядке административного судопроизводства, при этом предусмотренная административная процедура принудительного исполнения решения

административного суда, пригодная для принудительного исполнения в пользу государственного органа, весьма затруднительно применима (да и то в ограниченной степени) для принудительного исполнения против такого органа. Эта проблема фиксируется и в России.

9. Комплекс процессуально-правовых норм, регулирующих оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства, следует позиционировать как обособленный механизм института административно-судебного оспаривания актов, решений, действий (бездействия) определенных субъектов по смыслу ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ. Такая обособленность комплекса процессуально-правовых норм, регулирующих оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства, определяется нижеследующим:

1) обширностью круга правоотношений (соответственно, связанных норм и правовых режимов), по которым, в рамках которых и в связи с которыми могут издаваться административные акты и которые могут порождаться или существенно изменяться такими актами при их оспаривании в порядке административного судопроизводства, и при этом родственностью и системной общностью таких правоотношений по признаку отношения к группе субъектов издания таких актов;

2) высокой социальной значимостью этого комплекса процессуально-правовых норм (как средства правового гарантирования, правовой охраны и защиты субъективных прав и законных интересов потенциальных заявителей);

3) высокой государственно-управленческой значимостью этого комплекса процессуально-правовых норм – как средства обеспечения правомерности администрирующей деятельности и легитимности ее в восприятии населением, средства пруденциальной (упреждающей, ориентированной на потенциальные риски) превенции дефектов государственного управления;

4) активной процессуальной востребованностью и устойчивой

применяемостью в рамках всей системы судебного административно-процессуального производства.

10. Сравнительно-правовое исследование подходов в Германии и Австрии (а также для чистоты исследования – в Швейцарии, Швеции, Нидерландах и Бельгии) позволяет сделать вывод относительно того, что многообразие и различия реализованных в них подходов не влияют на наши научные результаты относительно сущности правового механизма судебного оспаривания административных актов, понятия, природы и особенностей административного акта как объекта исследуемого судебного оспаривания. Главное, чтобы административный акт в процессуальном нормативном поле и процессе судебного оспаривания административных актов подпадал под признаки такого подлежащего оспариванию (в определенных условиях) административного акта, на этом фоне не столь существенно, как он именуется (акт, решение или иное) и закреплена ли его легальная (в законе) дефиниция, и если закреплена, то насколько развернуто и детализированно и в каком интерпретационном подходе.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в следующем: научно концептуализирована сфера общественных отношений, складывающихся в связи с судебным оспариванием административных актов, разработана теоретическая правоведческая (в рамках административно-процессуального права) основа судебного оспаривания административных актов, создан необходимый теоретический фундамент для выстраивания в России усовершенствованной системы судебного оспаривания административных актов при формировании и проведении единой государственной политики в указанной сфере.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что его материалы могут быть применимы: 1) в правоприменительной практике судебного оспаривания административных актов, в совершенствовании этой практики; 2) при составлении постановлений Пленума Верховного Суда РФ и Обзоров судебной практики Верховного Суда РФ по вопросам, связанным с

изданием и оспариванием административных актов; 3) в практической работе органов исполнительной власти по разработке и изданию административных актов; 4) в преподавании учебных дисциплин административного процесса, административного судопроизводства и в целом административной юстиции, а также и административного права.

Предлагается внести в законодательство РФ следующие изменения:

1) закрепить рамочную легальную дефиницию понятия «административный акт» и легальные дефиниции понятий его видовых подкатегорий «административный акт разъяснительного характера», «индивидуальный административно-распорядительный акт», «административный акт нормативного характера»;

2) закрепить ряд нормативных механизмов, редуцирующих (существенно снижающих) проблему функциональной ограниченности и затруднительности принудительного исполнения решений в отношении публичных органов по делам об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства. В частности предлагается: а) нормативно закрепить детализированные императивные стандарты исполнения судебных актов, обязывающие органы публичной власти не просто формально отреагировать, а именно устранить первопричину нарушения, с запретом на издание новых административных актов, практически тождественных оспоренным в порядке административного судопроизводства и отмененным актам, взамен таковых; б) нормативно закрепить адресные (персонализированные) механизмы ответственности для конкретных должностных лиц, саботирующих исполнение судебных решений, вплоть до дисквалификации и субсидиарной ответственности;

3) закрепить ряд нормативных механизмов, исключающих искусственные и избыточные обременения и снимающих диспропорции в распределении бремени доказывания при оспаривании истцом административного акта в порядке административного судопроизводства;

4) закрепить ряд нормативных механизмов, редуцирующих проблему предвзято-рестриктивных интерпретаций судами процессуальной правосубъектности заявителя и «сверхнормативности» требований судов в угоду «процессуальной экономии»;

5) закрепить ряд нормативных механизмов, сокращающих возможности злоупотреблений правом посредством неосновательного использования требования обязательного досудебного урегулирования спора в отношении ряда категорий дел в качестве способа неосновательного воспрепятствования реализации права на оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства;

6) закрепить ряд нормативных механизмов, обеспечивающих реальную действенность и эффективную работоспособность механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

Степень достоверности результатов исследования обеспечена применением известных и прослеживаемых по тексту работы научно-исследовательских методов, точным отображением всей полноты источниковой основы и опорой на наших предшественников в разработке тех или иных вопросов исследуемой темы.

Апробация результатов исследования произведена в ходе обсуждения и одобрения диссертации на заседаниях кафедры гражданского и административного судопроизводства, имени М.С. Шакарян а также в ходе научного рецензирования представителем кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Ключевые научные результаты диссертации прошли апробацию в ходе выступлений диссертанта на нескольких научных конференциях и семинарах (научно-практическая конференция «Российский цивилистический процесс – миссия в меняющемся мире» в рамках XI Московского юридического форума, II Конгресс молодых ученых «Шаг в цивилистику», IX Международная

практическая конференция «Наука и практика: актуальные вопросы, достижения и инновации»).

Ключевые научные результаты диссертации были изложены в пяти статьях в журналах из Перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук.

Структура исследования включает введение, две главы, содержащие в общей сложности шесть параграфов, заключение, список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОГО ОСПАРИВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

1.1. Понятие, природа и особенности административных актов

1.1.1. Теоретические основы правового понимания и толкования понятия «административный акт»

Уяснение правовой сущности и особенностей административного акта как объекта судебного оспаривания[63] обладает существенно выраженным научно-теоретическим и научно-практическим значением. Как известно, административный акт является одним из ключевых элементов

[63] Как известно и отражено в законодательстве РФ(в том числе в Кодексе административного судопроизводства РФ), в юридической доктрине и во многих научных изданиях, в судебной практике, термины «оспаривание» и «обжалование» тесно связаны и пересекаются (иногда даже могут использоваться как синонимы), но, вместе с тем, в строгом их понимании и толковании по своему содержанию принципиально различны.
В контексте исследуемой темы, **с материально-правовой точки зрения**:
– термин «**оспаривание**» отражает суть публично-правового спора, презюмируя наличие активного материально-правового требования (признать административный акт незаконным, отменить его и/или обязать совершить определенные действия);
– термин «**обжалование**» отражает механизм или действие по инициированию проверки (пересмотра, правового «аудита»), то есть форму реализации права на защиту и подачу соответствующего обращения.
В контексте исследуемой темы, **с процессуально-правовой точки зрения**:
– при **оспаривании** лицо, обращающееся в суд, именуется административным истцом, а само дело возникает из публичных правоотношений;
– **обжалование** инициируется посредством путем подачи жалобы (и собственно подача такой жалобы позиционируется как обжалование и именуется обжалованием) – административной, апелляционной, кассационной; при этом жалоба в отличие от оспаривания в форме административного иска нередко не предполагает разрешения полноценного спора, но выступает средством внесудебной или судебной проверки.
В контексте исследуемой темы, **с точки зрения объекта и стадии процесса** обжалование традиционно ассоциируется с административным (досудебным) порядком, тогда как оспаривание — с судебным порядком (административной юстицией):
– **оспаривание** всегда направлено исключительно на акты, решения, действия (бездействие) органов публичной администрации и их должностных лиц;
– **обжалование** имеет своим объектом (ответ на вопрос: «Что именно обжалуется?») более широкий спектр, в досудебном порядке обжалование направлено на административные акты при обращении к более высокопоставленному (нежели то, чьи действия или бездействие обжалуются) должностному лицу.

административного судопроизводства и одной из основных форм завершения административной процедуры.

Исследование научной литературы, посвященной правовой сущности и особенностей административного акта как объекта судебного оспаривания, позволяет сделать вывод, что эта тематика остается дискуссионной (по поводу понимания и толкования вышеназванной правовой категории) на протяжении полутора веков.

На российскую юридическую доктрину и развитие российского права в исследуемой области в конце XIX – начале XX столетия оказали значительное влияние государства романо-германской правовой семьи, прежде всего, Германия, но в немалой степени и Австрия[64].

Как писал Йорг Пуделька, административный акт традиционно рассматривается в качестве центральной формы действия центральной исполнительной власти, а также центрального понятия общего административного права в юридической науке[65].

Именно поэтому исследование истории административного процесса (в значении административно-процессуального судебного оспаривания административных актов и в целом административного судопроизводства в системе судебной власти) – с конца XIX в. и по настоящее время (с учетом научно-правовых позиций как классиков немецкого и австрийского административного права и процесса, так и современных авторов) – имеет очень большое значение для глубинного понимания этих вопросов, особенно если речь идет о сравнительно-правовом исследовании в эволюции нормативно-правового регулирования административного процесса.

По словам А.Т. Боннера, содержание действующих в конкретный исторический период процессуальных норм в конечном итоге обусловлено

---

[64] *Евстифеев А.А.* Правовые дефиниции понятия «административный акт» в законах государств романо-германской правовой семьи: административно-процессуальный взгляд // Право и образование. – 2026. – № 6. – С. 104-105.

[65] *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 1: Право административных процедур. Общее административное право. – М.: Инфотропик, 2021. – 353 с. – С. 47.

экономическим строем общества[66]. Познавая хронологию и логику развития административно-процессуального судебного права на протяжении разных эпох, мы сможем лучше понять будущее.

Административное право относится к категории публичного права и, как писал еще Рудольф Гернритт, традиционно противопоставлялось частному праву. Дуализм в правовой системе обусловлен тем, что индивидуальные жизненные обстоятельства могут регулироваться правовой системой либо с преимущественным учетом общих интересов больших групп людей (интересов всего сообщества или больших его сегментов – то есть **публичных интересов**), либо с учетом интересов отдельных лиц (индивидуальных интересов)[67].

Поскольку носителями общих интересов являются, помимо государства, различные организованные объединения лиц или институты внутри государства, среди которых те, на которые возложены задачи государственного управления и которые включены в его организм (различные общественные профессиональные объединения, палаты, общественные институты и т.д.), как указывал Рудольф Гернритт, публичное право применяется в основном для обеспечения эффективности деятельности таких юридических лиц[68].

Административно-процессуальное право, по словам Эберхарда Шмидта-Ассманна и Стефани Дагрон, достаточно сильно подвержено влиянию национальных традиций. С укреплением национального государства оно обрело внутреннее единство, основывается на национальном государственном мышлении и ориентировано на национальные администрации. Международное административное право при таком понимании представляется возможным

---

[66] *Боннер А.Т.* Избранные труды: В 7 т. Т.VI: Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. – М.: Проспект, 2017. – 448 с. – С. 227.

[67] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 24–25.

[68] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 24–25.

только как односторонний конфликт законов, а сравнительное административное право должно считаться со значительными трудностями, поскольку оно будет продолжать ссылаться на национальные особенности, которые быстро захотят выставить сходства как внешние проявления. Административно-процессуальное право – это не просто набор правовых норм. Это дисциплина, обладающая собственными способностями к развитию, собственными моделями дискурса и механизмами самоанализа – как университетского, так и судебного характера. Практические решения для административно-процессуального права имеют свою собственную рациональность, с которой эта область права выходит за рамки отличительных черт государственно-теоретических конструкций[69].

Развитие современного административно-процессуального права, как и классического административного права, интенсивно и с обширным охватом началось в континентальных европейских государствах в XIX веке, когда были систематизированы теорией административного процесса нормы, разбросанные по многочисленным правовым инструментам, были выявлены общие основополагающие принципы, которые были соотнесены с принципами верховенства права. Интерес был сосредоточен в первую очередь на стандартах действий, а вскоре – и на формах действий. Что касается процессуальных элементов, то вначале основное внимание уделялось законодательному регулированию административно-правовой защиты, а не организации процедуры, приводящей к принятию административного решения. В то время как специальное административное право постепенно систематизировалось в специализированном законодательстве, систематизация и развитие общего административного права долгое время оставались за преемственными линиями правовых позиций (где это имело место) и правовой доктриной.

[69] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 396, 468.

Ситуация изменилась лишь в XX в., когда внимание было привлечено к важности процедуры для защиты прав личности и рациональности административных действий[70].

70 лет назад (но актуально и для сегодняшнего времени) Жорж Ведель писал, что в сфере административного права диалог между судебной практикой и правовой доктриной носит естественный и доброжелательный характер[71]. Радикальных противоречий в трех исследуемых нами в настоящей работе государствах (Австрии, Германии, России) с тех пор не народилось, но некоторые рассогласования раз за разом возникают. Диалог приветствуется, не давая профессорам заблудиться в своих теоретических рассуждениях, но позволяя судье увидеть возможные связи между различными частными случаями[72]. Сегодня, согласно Эберхарду Шмидту-Ассманну и Стефани Дагрон, симбиоз теории и практики восхваляется, но и критикуется. Несколько утрируя: диалог естественен, потому что у правовой науки нет другого предмета исследования, сопоставимого с юриспруденцией (судебной практикой) как эмпирикой и с нормативными системами. Наука, в источниковой основе которой доминирует прикладная юриспруденция (судебная практика) и нормативные массивы, противопоставляется чисто академической («кабинетной») науке[73].

---

[70] *Sommermann K.-P.* Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz [Закон об административной процедуре в европейском контексте: сравнительно-правовая оценка] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 191–212. – S. 191–192.

[71] *Vedel G.* Les bases constitutionnelles du droit administratif [Конституционные основы административного права] // Études et documents du Conseil d'État. – 1954. – № 8. – P. 21–53. – P. 53.

[72] *Cassin R.* Préface // *Waline M.* Grands arrêts du Conseil d'Etat [Основные решения Государственного совета Франции]. – Paris, 1954.

[73] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к

Органы государственной власти вправе принимать меры, обременяющие граждан, а также иные существенные решения, при наличии эффективной и применимой правовой (санкционирующей) основы для их принятия[74]. В этом суть административно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

По определению Гуннара Фольке Шупперта, управление – это «координация действий различных акторов – государственных и негосударственных – с различной логикой действий в достижении публичных целей и регулировании решения публичных проблем»[75].

Устоявшаяся и широко применяемая лексическая конструкция «публичное право», согласно Отто Майеру, всегда использовалась для обозначения правовой системы, существующей между управляющим государством и его подданными. Волю, выраженную от имени государства назначенным для этого органом, называют волей государства. Воля государства выражается через инструменты публичной власти, выступающей как юридически более сильная по отношению к подданным, господствуя над ними и регулируя их. Эта власть государственной воли не везде имеет одинаковый модус и одинаковую ценность, а по-разному соразмерна различным отправным точкам. Каждый вид власти имеет свои особенности, и сила государственной воли возрастает по мере повышения уровня власти. На этом основана внутренняя организация государственного управления. Закон является самой сильной юридической формой выражения и воплощения государственной воли, не исчерпывая ее собой. Властное веление становится четко определенным правовым институтом, самим по себе вновь распадающимся на виды, и

взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 403.

[74] Rechtmässigkeit des verwaltungsakts – ermächtigungsgrundlage [Законность административного акта – основание разрешения] // <https://www.juracademy.de/allgemeines-verwaltungsrecht/ermaechtigungsgrundlage-va.html>.

[75] *Schuppert G.F.* Die Rolle des Gesetzes in der Governancetheorie [Роль закона в теории управления] // Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts [Общее административное право – о жизнеспособности концепции] / Hans-Heinrich Trute, Thomas Groß, Hans Christian Röhl, Christoph Möllers (Hrsg.). – Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. – S. 161.

сопровождается различными формами служебного воздействия, которые в своих правовых особенностях приводят в действие все богатство проявлений публичной власти. Государственная власть – это юридически господствующая сила воли, выраженная от имени общества. Но воля, которой государство наделено, может быть выражена от его имени только назначенными для этого людьми, которые тем самым приобретают власть над публичной властью, государем или народом, над целым, над всеми остальными по частям. Развитие публичной власти государства только тогда приобретает внешнюю форму права, когда оно закрепляется в определенных индивидуальных преимуществах, которые теперь закреплены за государством. Но у системы органов государственной власти есть свой разумный порядок. Вступая в силу, правовая система создает правовые отношения между участниками и обеспечивает им преимущества, обусловленные содержанием правоотношения[76].

Государство и другие органы публичной власти ведут свою деятельность через нанятых (принятых на службу) государственных должностных лиц и государственных служащих. Если они могут нести персональную ответственность за свои незаконные служебные действия, это также означает эффективную защиту субъекта от государственной власти, которая удерживается в рамках закона своими неотъемлемыми инструментами[77].

Термин «администрация» может быть определен как форма институализации деятельности государства, которая не является

---

[76] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 46, 63, 106, 105, 89, 103, 68, 114.

[77] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 183.

законодательной или связанной с отправлением правосудия. Но понятно, это – лишь в первом приближении, требующем уточнения.

Согласно позиции Томаса Гросса, деятельность органов государственного управления не сводима к механическому исполнению законов. Они обладают широким спектром возможностей для принятия решений, которые лишь неточно отражаются общим термином «дискреционные полномочия». К ним относятся, например, принятие подзаконных норм, администрирование в широких сферах предоставления услуг, возможность суждения, а также планирования[78].

Термин «администрация», писали Мишель Руссе и Оливье Руссе, можно воспринимать в двух смыслах: администрация – это совокупность институтов, которым поручено управление государственными делами; термин «администрация» используется здесь в органическом смысле, обозначая административные структуры (органы управления). Но администрацию можно рассматривать и в функциональном смысле: тогда администрация (как администрирование) – это функция управления государственными делами, административная функция. При этом утверждения принципа законности, самого по себе, недостаточно для того, чтобы воплотить все последствия подчинения администрации закону в повседневную административную реальность. Оно должно быть дополнено механизмом контроля; и именно в этот момент проявляется вся важность административного судьи; миссия судьи по административным делам не является исчерпывающе ограниченной,

[78] *Groß T.* Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren [Штутгарт 21 – последствия для демократии и административных процедур] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 31–42. – S. 34.

поскольку она должна продолжаться параллельно с ростом полномочий администрации[79].

Согласно Юргену Шварце, современная доктрина административного права и процесса считает одной из своих основных задач, хотя и с разной степенью акцента, правоведческое исследование и освоение процессов принятия административных решений, подобно тому как понятие процедуры и динамической функции права в настоящее время перемещается в центр юридических академических дискуссий. Правовое регулирование административных процедур является одной из конституционных возможностей организации и контроля процессов принятия административных решений[80].

Конституционное государство, писал Отто Майер, не только сдерживает поток административной деятельности с помощью закона, но и позволяет возникнуть среди него фиксированным точкам, которые обеспечивают человеку стабильность и позволяют ему знать, куда идти. Правовым инструментом, обеспечивающим это, является **административный акт** (нем. – «*verwaltungsakt*») – официальное волеизъявление, принадлежащее администрации, которое определяет, что является законным для субъекта в данном конкретном случае. Административный акт выступает правовым инструментом, обеспечивающим своего рода «точки опоры», которые дают человеку уверенность в том, куда он движется. Отношения власти могут быть установлены законом или административным актом, а могут возникнуть автоматически в результате вхождения лица в сферу власти государственных учреждений. Они всегда означают состояние ограниченной свободы, в котором заинтересованное лицо должно подчиняться тому, что требует цель

---

[79] *Rousset M., Rousset O.* Droit administrative. T. 1: L'action administrative [Административное право. Т. 1: Административные действия]. Deuxième édition. – Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004. – 213 p. – P. 9, 36.

[80] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s. – S. 11.

государственного управления. Обычно это выражается предписаниями совершить определенные действия или воздержаться от определенных действий, но может включать и попущение по отношению к человеку (его действиям) или вещи. Для того чтобы волеизъявление органа власти стало действительным, оно должно быть предано гласности. В случае индивидуального (персонифицированного) административного акта это заключается в специальном уведомлении о нем лица, в отношении которого он принимается. Это, в отличие от публикации, свойственной правовому акту, есть провозглашение со своими характеристиками и последствиями[81].

Административные решения – это, как писал Рудольф Гернритт, акты административного характера, в которых индивидуальные спорные правоотношения определяются путем неоспоримого подведения факта под конкретную правовую норму, подобно судебным решениям (хотя в целом отличаясь от таковых). Приказы и решения называются «административными актами» в более узком смысле, то есть административными актами, посредством которых конкретные отношения отдельных лиц регулируются органом власти в обязательном порядке с помощью упорядоченной процедуры. Упорядоченная процедура, предписанная и охарактеризованная законом, обеспечивает законность управления в целом и, в частности, реализацию законных прав субъектов управления. Это создает особую сферу деятельности администрации, строго связанную с законом и осуществляемую в судебных формах, которая, в той мере, в какой она касается решений по административным спорам между несколькими сторонами или между стороной и самим административным органом, может быть названа «отправлением административной юстиции». Администрирование административного права, осуществляемое самими административными органами в рамках их деятельности, пусть и в особых процессуальных формах (коллегиальные

[81] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 92–93, 94, 102.

консультации, привлечение непрофессионального элемента и т.д.), можно назвать «административной юрисдикцией», а деятельность по принятию решений по административным спорам независимыми административными судами, будь то непосредственно или путем последующего пересмотра решений административных органов, представляет собой «административную юрисдикцию». Эта терминология, которая ни в коем случае не является фиксированной ввиду различных способов организации административной юстиции в отдельных государствах, соответствует, в частности, организации этой юстиции в Австрии[82].

Согласно Отто Майеру, необходимым условием эффективности надлежащим образом обнародованного официального акта является его законность. Акт, лишенный этого, является недействительным актом и не должен вызывать правовых последствий, на которые он направлен. Однако в случае административного акта, как и в случае судебного решения, это становится очевидным только в случае особо сильного вида правового дефекта – его юридической ничтожности. Административный акт ничтожен, если орган, от которого он исходит, не является органом публичной власти или если меры такого рода не входят в его компетенцию. Тогда сила воли государства не проявляется в нем с самого начала; он не имеет юридической силы. Там, где дефектность не заходит так далеко, то есть в случаях простой недействительности, недействительный административный акт так же существует до поры до времени, как если бы он был действительным и имел силу. Недействительность становится существенной только тогда, когда акт поступает в компетентный орган для пересмотра (будучи признанным там недействующим). Уполномоченный орган может, в зависимости от объема своей компетенции по пересмотру, объявить его недействительным и тем самым признать его ничтожным или, по крайней мере, отказать в его признании

[82] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 7–8.

в своей конкретной области, как если бы его не существовало. Таким образом, недействительность здесь означает простую ничтожность. Это демонстрирует принципиальную разницу между юридической ценностью актов властей и юридической ценностью сделок частных лиц. Последние не имеют силы, если они не доказывают свою законность. Власти же, принимая решение в рамках своей общей компетенции, тем самым одновременно свидетельствуют о соблюдении специальных условий действительности своего акта. Эта самоаттестация, и следовательно, эффективность акта могут быть преодолены только более сильной юрисдикцией. Административный акт, даже не будучи недействительным, может быть отменен, изменен или иным образом ущемлен новыми административными актами. Пока ничего подобного не было принято, он имеет обязательную силу индивидуального акта власти, например, окончательного судебного решения. Он определяет для лица, в отношении которого он принят, что оно должно и может делать[83].

Административный акт, согласно Отто Майеру, так же подчиняется закону, как и судебное решение. Но эти отношения подчинения в случае административного акта не отличаются жестким единообразием, которое свойственно решению судьи. Судебное решение выносится только на основании закона. Административный акт – так же, насколько распространяется оговорка закона или насколько закон фактически овладел вопросом. Последнее сделано не для всех жизненных отношений администрации; оговорка, однако, оставляет пробелы. В этом случае административный акт имеет самостоятельное действие. Он не похож на юридическую сделку частного лица, которая черпает всю свою юридическую силу из закона, но сам является реализацией публичной власти, которая имеет

[83] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 94–96.

юридически определяющее действие по своей воле, если на нее не наложены специальные ограничения[84].

В большинстве случаев административный акт идет дальше норм закона в той мере, на которую имеет право орган власти. Закон может оставить за органом власти право вводить акт в действие своим решением или творчески дополнять его, говоря не то, что телеологически-узко заложено в законе, а то, что он, орган власти, считает правильным (в рамках закона). Весь акт также может быть оставлен на усмотрение власти, если это предусмотрено законом или если он является самостоятельным административным актом, и в этом случае это само собой разумеется: уже не толкование закона, каким бы далеко идущим оно ни было, наполняет содержанием волю государства, которая должна быть выражена, а собственное соображение органа власти об общем благе (публичном интересе), справедливости и целесообразности. Можно говорить об административном усмотрении, которое осуществляется на этом основании, или о свободном усмотрении. С этой точки зрения можно классифицировать административные акты, противопоставляя решения, в которых орган власти делает только то, что делает судья, а именно объявляет волю закона для конкретного случая, и решения, в которых он может и должен использовать свое собственное усмотрение. В любом случае, оба варианта схожи, соотносимы по принципу действия[85].

Независимые административные акты (нем. – «selbständige Verwaltungsakte») в немецком праве (впрочем, это и более общий подход) возникают в двух случаях: 1) когда государство принимает решения в отношении индивида посредством авторитетного заявления, не вмешиваясь в

---

[84] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 97.

[85] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 99–100.

его свободу и собственность, т.е. вне сферы, отведенной закону (примером могут служить обещания государственной поддержки в публичных целях); 2) когда государство обременяет человека и вмешивается в его свободу, но с его согласия; таким образом, снимается барьер конституционной оговорки, установленной в пользу субъектов, и административный акт становится самостоятельным (важнейшим примером таких «административных актов добровольного подчинения» является занятость в государственном секторе)[86].

Следует понимать, что оспариваемые в порядке административного судопроизводства административные акты могут быть разной юридической силы.

Термин «юридическая сила», используемый в разных смыслах для обозначения эффективности заявлений о намерениях с точки зрения закона, свой остронаучный характер приобрел только в контексте процессуального права, в доктрине *res judicata* (судебной защиты), юридически обязательного судебного решения[87].

При этом оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства может выводить на тему конфликтов юрисдикций.

Согласно Кристофу Грабенвартеру, конфликт юрисдикции возникает, если, исходя из правовой основы, только один орган компетентен рассматривать административный вопрос, но несколько органов принимают меры (позитивный конфликт юрисдикции) или отказывают в юрисдикции, причем один из них неправомерно (негативный конфликт юрисдикции). Административные органы должны осуществлять свою юрисдикцию *ex officio*

---

[86] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 98–99.

[87] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 162.

и в любой процессуальной ситуации. Фактическая и правовая ситуация на момент вынесения решения является решающим фактором для определения юрисдикции. Даже после того, как административное производство стало нерассмотренным, любое отсутствие юрисдикции должно быть устранено, а производство передано в компетентный орган[88].

[88] *Grabenwarter C.* Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit [Административно-процессуальное право и административная юрисдикция]. 2. Auflage. – Wien: Springer, 2010. – xii; 187 s. – S. 10, 11.

1.1.2. Опыт правового закрепления правовых дефиниций понятия «административный акт» и иных нормативных положений, способствующих его правовой интерпретации в ряде государств романо-германской правовой семьи

Административный акт выступает как исходная центральная и системообразующая категория теории судебного оспаривания административных актов. И поэтому совершенно необходимо обратиться к вопросу о правовом закреплении правовых дефиниций этой категории и других нормативных оснований для ее интерпретации, отраженных непосредственно в законодательствах исследуемых государств. Обратимся к опыту толкования и понимания названного понятия не только в Германии и Австрии, но и в ряде других государств романо-германской правовой семьи.

Германия

Юридическое определение административного акта содержится в § 35 **Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»**[89]: «**Административный акт** (нем. – «verwaltungsakt») – это любое распоряжение, решение или иная публично-властная мера, принятая органом публичной власти для урегулирования индивидуального дела в области публичного права и имеющая прямое внешнее правовое действие.

[89] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Ausfertigungsdatum 25.05.1976. Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 15.07.2024 I № 236 [Закон ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»] // Bundesgesetzblatt. Teil I. – 1976. – S. 1253. <https://www.anwalt.de/gesetze/vwvfg>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>. Перевод на 2011 год: Закон об административном производстве в новой редакции от 23 января 2003 года с последующими изменениями до 30 июня 2011 года // Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – xl; 248 с. – С. 1–80.

Общее распоряжение (нем. – «Allgemeinverfügung») – это административный акт, направленный своим распорядительным действием на группу лиц, определяемых или идентифицируемых по общим признакам, или касающийся публично-правового характера объекта или его использования широкой общественностью». Согласно § 35a Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»: «Административный акт может быть издан полностью автоматическим способом, если это разрешено законом и не предполагает ни дискреционных полномочий, ни свободы усмотрения». Рассматриваемые нормы взаимосвязаны с § 9 Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»: «**Административная процедура** (нем. – «verwaltungsverfahren») в понимании настоящего закона представляет собой направленную вовне деятельность органов власти, реализуемую посредством проверки условий, подготовки и принятия административного акта или заключения публично-правового договора; это включает в себя принятие административного акта или заключение публично-правового договора».

Согласно правовой доктрине, устоявшейся в немецком праве, «законодатель характеризует административный акт следующим образом. Административный акт является логическим окончанием определенной процедуры (§ 9 Закона ФРГ «Об административном производстве»); он конкретизирует применение законодательной нормы; он несет исполнительную функцию, будучи исполнительным документом (§ 323 Гражданского процессуального уложения ФРГ); наконец, административный акт направлен на защиту (нарушенного) права. Признак так называемого внешнего действия административного акта указывает на его отличие от мероприятий администрации внутреннего порядка. Внешнее регулирующее действие административного акта возникает, когда установленные им правовые последствия волеизъявления субъекта администрации затрагивают физическое или юридическое лицо, находящееся вне администрации. Таким образом, административный акт направлен на определенный или определяемый круг лиц

либо рассчитан на использование неопределенным кругом лиц (обществом), и правовые последствия, вызванные действием властного волеизъявления, не ограничиваются субъектами публичной администрации. Административный акт должен соответствовать закону и формальным требованиям, предъявленным к актам управления, быть изданным органом публичного управления в пределах его компетенции, подлежать юридической проверке судебных органов. Административный акт может быть оспорен гражданами – сначала в административном порядке, а затем в судебном. Действие оспариваемого административного акта приостанавливается. Если административный акт не оспорен в течение установленного срока, он становится окончательным[90].

В разных источниках просматривается сходимость позиций относительно природы и сущности административного акта к классическому его определению в трудах Отто Майера (мы приводим его в развернутом цитировании в параграфе 1 главы 1).

Значимым для должного понимания сути и природы административного акта закрепленным в немецком законодательстве критериальным требованием к административному акту позиционируется правовая определенность[91] его формы (и атрибутов) и его содержания.

Согласно § 37 «Определенность (нем. – «bestimmtheit») и форма административного акта; инструкция по обжалованию» Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»:

---

[90] Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем. / Введ., сост.: В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М.: Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с. – С. 38, примечание 36.

[91] В этом смысле представляет интерес понятие «**реальные [административные] акты»** (нем. – «*realakte*») – означающее распорядительные меры, направленные на достижение более фактического, нежели чисто юридического результата. Вопрос о том, относятся ли споры о реальных актах к публичному праву, зависит от соответствующего фактического контекста (*Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 12).

«1. Содержание административного акта должно быть достаточно определенным.

2. Административный акт может быть издан в письменной, электронной, устной или иной форме. Устный административный акт должен быть подтвержден в письменной или электронной форме, если в этом имеется законный интерес и заинтересованное лицо немедленно требует этого. Электронный административный акт должен быть подтвержден в письменной форме на тех же условиях; пункты 2 и 3 § 3a в этом отношении не применяются.

3. Письменный или электронный административный акт должен содержать прямое указание на орган, его выдавшего, и подпись или имя руководителя органа, его представителя или уполномоченного лица. Если для административного акта, для которого законодательством предписана письменная форма, используется электронная форма, то квалифицированный сертификат, лежащий в основе подписи, или соответствующий квалифицированный атрибут сертификата также должны позволять идентифицировать орган, выдавшего документ…

4. Для административного акта может быть предписана постоянная проверяемость в соответствии с законодательством…

5. В случае письменного административного акта, издаваемого с помощью автоматических устройств, в отступление от пункта 3 настоящей статьи подпись и указание имени могут отсутствовать. Для краткого изложения содержания могут использоваться ключевые символы, если лицо, для которого предназначен административный акт или которое затрагивается им, может однозначно распознать содержание административного акта на основании предоставленных пояснений.

6. К письменному или электронному административному акту, который может быть обжалован, должно быть приложено заявление, в котором участнику сообщается о правовой защите, которая может быть применена против административного акта, об органе или суде, в который должна быть

подана жалоба, о месте нахождения и о сроке, который необходимо соблюдать (информация о правовой защите). Инструкция по правовой защите также должна прилагаться к письменному или электронному подтверждению административного акта и свидетельству в соответствии с пунктом 3 § 42a».

Примеры административного акта: выдача налоговой оценки, исключение из образовательного учреждения, высылка полицией, отзы́в / выдача разрешения на огнестрельное оружие, разрешение на строительство и мн. др. Административный акт может являться негативным (обременительным) и благоприятным (несущим пользу, благо). Обременительный административный акт содержит норму, наносящую вред адресату, например – запрет или отказ в одобрении. Благоприятный административный акт создает или подтверждает значительное юридическое преимущество для адресата, например – гарантию преференциального режима[92].

Закрепленное в § 35 Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве» определение административного акта (во взаимосвязи с другими выше процитированными нормами) выступает отправной концептуально-понятийной точкой для многочисленных научных и практических дифференцированных интерпретационно-объяснительных подходов.

Однако в законодательстве ФРГ закреплен еще ряд аналогичных или смежных понятий, в том числе и их определений.

Так, § 118 «Понятие административного акта» **Налогового кодекса ФРГ**[93] закрепляет определение административного акта (нем. – «Verwaltungsakt») в налоговом праве с особенностями, характерными для налогового права: «Административный акт – это любое распоряжение, решение или иное действие, осуществляемое органом власти в целях урегулирования

[92] Anfechtungsklage – was Sie wissen und beachten müssen! [Административный иск об аннулировании – что нужно знать и учитывать!] // <https://www.anwalt.de/rechtstipps/anfechtungsklage>.
[93] Abgabenordnung [Налоговый кодекс ФРГ] // <https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/>.

конкретного случая в сфере публичного права и имеющее прямое юридическое действие по отношению к третьим лицам. Общее распоряжение – это административный акт, который адресован кругу лиц, определенному или определяемому по общим признакам, или касается публично-правового статуса вещи или ее использования общественностью». Пункт 1 § 36 **Десятой книги «Процедуры социального администрирования и защита социальных данных» Социального кодекса ФРГ**[94] определяет: «Если орган власти издает письменный административный акт или подтверждает административный акт в письменной форме, то сторона, которой он наносит ущерб, должна быть в письменной форме проинформирована о праве на обжалование, а также об органе власти или суде, в который следует подать обжалование, их местонахождении, сроках и форме. Если орган власти издает электронный административный акт или подтверждает административный акт в электронном виде, информация об обжаловании в соответствии с предложением 1 должна быть предоставлена в электронном виде».

§§ 44a, 62, 66, 67a **Регламента административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)**[95] (как и ранее действовавшего Регламента административного судопроизводства ФРГ от 21.01.1960) содержит положение об «административных процессуальных действиях» (нем. – «verfahrenshandlungen») в административном судебном производстве.

Федеральные земли ФРГ имеют собственные законы об административном процессе, которые перенимают из § 35 Закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве» определение административного акта, не содержат отклоняющихся

---

[94] Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz [Социальный кодекс ФРГ. Десятая книга «Процедуры социального администрирования и защита социальных данных»] // <https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_10/BJNR114690980.html>.

[95] Verwaltungsgerichtsordnung ((VwGO)) [Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)] // Bundesgesetzblatt. – 1991. Teil I. S. 686; Bundesgesetzblatt. – 2026. TeilI. – № 152. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

определений, а ссылаются на это определение федерального права или адаптируют его.

Австрия

Как пишут многие австрийские авторы, Австрия лишь упоминает понятие административного акта в нормативных актах и в правовой доктрине, до сих пор официально не закрепив императивы употребления этого термина и его дефиницию, в силу специфики правовой модели. И с 1991 года в Австрии термин «административный акт» больше не является законодательно закрепленным общим понятием, – в результате внесения изменений законодательство, этот термин был заменен термином «решение» (нем. – «bescheid»).

Так, этот термин используется в § 18 **Общего закона Австрии от 1991 года (в действ. ред.) «Об административных процедурах»**[96]: «Решения должны быть приняты в письменной форме, если это прямо предусмотрено административным регламентом или запрошено стороной. Письменные решения должны быть утверждены уполномоченным лицом и подписаны им; если решение было принято в электронном виде, вместо подписи может быть применена процедура подтверждения личности уполномоченного лица и подлинности решения. Каждый письменный экземпляр должен содержать наименование органа, дату выдачи разрешения и имя уполномоченного должностного лица. Копии в виде электронных документов должны содержать официальную подпись; копии в виде распечаток электронных документов с официальной подписью или копии таких распечаток не должны соответствовать каким-либо дополнительным требованиям. Другие копии должны содержать подпись уполномоченного должностного лица; эта подпись может быть заменена справкой из реестра, подтверждающей, что копия соответствует фактическому исполнению и что исполнение было

[96] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) [Общий закон Австрии от 1991 года «Об административных процедурах»] // <https://www.jusline.at/gesetz/avg>.

санкционировано в соответствии с пунктом 3. Более подробная информация о заверении будет регулироваться постановлением» (пункты 2–4 § 18).

***

Мы полагаем совершенно необходимым показать, что различающиеся правовые подходы к пониманию, толкованию, изданию и применению административных актов в австрийском праве (нет дефиниции административного акта и чаще используется схожее, но иное понятие) и в немецком праве (в законе закреплена дефиниция административного акта и широко используется это понятие) – это не два радикально отстоящих оппонирующих подхода, а обычная ситуация для европейских государств, несмотря на всю «принудительную» унификацию со стороны права Европейского Союза. Приведем для примера краткое отображение законодательных подходов в Швейцарии, Швеции, Нидерландах и Бельгии – государств, в отношении которых историческое влияние немецкого и австрийского права было в той или иной мере бесспорным.

Швейцария

В законодательстве Швейцарии напрямую термин «административный акт», в классическом (если под таким понимать немецкое) его понимании и толковании (как нем. «verwaltungsakt»), не используется и не снабжается закрепленной в законе дефиницией. Применяется понятие «распорядительный акт» (нем. – «verfügung», фр. – «décision», итал. – «decisione» – по языкам швейцарских кантонов и полукантонов, кроме ретороманских).

В статье 5 **Федерального закона Швейцарии от 20.12.1968 (по сост. на 01.07.2022) «Об административной процедуре»**[97] закреплено следующее определение: «Под распорядительными актами [нем – «verfügungen»]

[97] Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Juli 2022) [Федеральный закон Швейцарии от 20.12.1968 (по сост. на 01.07.2022) «Об административной процедуре» (систематический номер в официальной классификации: SR 172.021)] // <https://lex.weblaw.ch/lex.php?norm_id=172.021&source=SR&lex_id=82681&file=de-pdf_file_a.pdf>.

понимаются распоряжения органов власти в отдельных случаях, основанные на публичном праве Швейцарии и имеющие в качестве предмета: a) установление, изменение или отмену прав или обязанностей; b) установление наличия, отсутствия или объема прав или обязанностей; c) отклонение ходатайств о создании, изменении, отмене или установлении прав или обязанностей или отказ от рассмотрения таких ходатайств». Представляет интерес часть 2 статьи 5 названного Федерального закона Швейцарии, который дает детальную классификацию: «К распорядительным актам также относимы: исполнительные распорядительные акты («vollstreckungsverfügungen» – пункты «a» и «b» части 1 ст. 41 [этого Федерального закона]), промежуточные распорядительные акты («zwischenverfügungen» – ст. 45 и 46), решения по возражениям («einspracheentscheide» – пункт «b» части 2 ст. 30, статья 74), решения по жалобам («beschwerdeentscheide» – ст. 61), решения в рамках пересмотра («entscheide im Rahmen einer Revision» – ст. 68) и пояснения («erläuterung» – ст. 69).

Швеция

В законодательстве Швеции напрямую термин «административный акт», в классическом (если под таким понимать немецкое) его понимании и толковании (как нем. «verwaltungsakt»), не используется и не снабжается дефиницией. Применяется термин «административное решение» (швед. – «förvaltningsbeslut») или просто «решение» (швед. – «beslut») – как в **Законе Швеции от 2017 года № 2017:900[98] (в ред. Закона от 2025 года № 2025:582) «Об административных процедурах»**[99], но и эти понятия не снабжаются правовыми дефинициями в законе (равно как и в предшественнике указанного

[98] Номер дает кодировку в Сборнике законов Швеции (швед. – «Svensk författningssamling»). – Прим. авт.

[99] Förvaltningslag (2017:900) / Utfärdad: 28.09.2017. Ändrad: t.o.m. SFS 2025:582 [Закон Швеции от 2017 года № 2017:900 (в ред. Закона от 2025 года № 2025:582) «Об административных процедурах»] // <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900/>.

закона – Законе № 1986:223). Содержание используемого понятия «решения» определяется через правоприменительную практику и доктрину в этой стране.

Нидерланды

В законодательстве Нидерландов не используется термин «административный акт» как таковой, в классическом (если под таким понимать немецкое) его понимании и толковании (как нем. «verwaltungsakt»), вместо него ключевые понятия исследуемого нами административно-процессуального лексикона в нидерландском административном праве – это «решение» и «постановление». Их правовые дефиниции закреплены пунктами 1 и 2 статьи 1:3 **Общего закона Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве»**[100]:

«1. Под решением (нидерл. – «besluit») понимается: письменное решение административного органа, содержащее реализацию правового акта публичного права.

2. Под индивидуальным распоряжением (нидерл. – «beschikking») понимается: решение, не имеющее общего характера, включая отклонение соответствующего заявления.

3. Под заявлением (нидерл. – «aanvraag») понимается: просьба заинтересованного лица принять решение.

4. Под руководящим принципом (нидерл. – «beleidsregel») понимается: установленное решением общее правило, не являющееся общеобязательным предписанием, касающееся сопоставления интересов, установления фактов или толкования правовых норм при использовании полномочий административного органа».

Эта статья взаимосвязана с пунктом 1 статьи 1:1 Общего закона Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве»:

---

[100] Algemene wet bestuursrecht / Wet van 4 juni 1992. Gebruikte datum 'geldig op' 01-01-2026 [Общий закон Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве»] // <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-01-01>.

«Под административным органом понимается: a) орган юридического лица, учрежденного в соответствии с публичным правом, или b) другое лицо или коллегия, наделенные какой-либо публичной властью»[101].

Ключевым в нашей теме здесь является именно нидерландский термин besluit – это фундаментальная категория для доступа к административной юстиции, поскольку только besluit может быть обжалован в порядке административного обжалования /оспаривания (нидерл. – «bezwaar») и последующего судебного пересмотра (нидерл. – «beroep»).

Согласно нидерландской правовой доктрине, основанной на указанной норме пункта 1 статьи 1:3 Общего закона Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве» и проистекающей из нее, для квалификации акта как «besluit» необходимо одновременное соблюдение трех условий: 1) письменная форма (устные решения не считаются «besluit»); 2) акт должен исходить от органа управления («bestuursorgaan») – органа публичной власти; 3) функциональное содержание публично-правового механизма – акт должен создавать, изменять или прекращать права и обязанности в сфере публичного права.

В пункте 2 статьи 1:3 Общего закона Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве» также дается определение

---

[101] Пункт 2 статьи 1:1 Общего закона Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве» определяет исключения из этого правила (из перечня административных органов: «Следующие органы, лица и коллегии не считаются административными органами: a) законодательная власть; b) палаты и объединенное собрание Генеральных штатов; c) независимые органы, учрежденные законом и уполномоченные осуществлять судебную власть, а также Совет по судебной власти и Коллегия представителей; d) Государственный совет и его подразделения; e) Генеральная счетная палата; f) Национальный омбудсмен и заместители омбудсмена, как указано в пункте 1 статьи 9 Закона Нидерландов «О Национальном омбудсмене», а также омбудсмены и комиссии омбудсмена, как указано в пункте «b» статьи 9:17; g) председатели, члены, секретари и секретари органов, указанных в пунктах «b» – «f» включительно, Генеральный прокурор, заместитель Генерального прокурора и генеральные адвокаты Верховного суда, правления органов, указанных в пункте «c», а также председатели этих правлений, а также комиссии из числа органов, указанных в пунктах «b» – «f»; h) комиссия по надзору за службой разведки и безопасности и ее подразделения, указанные в статье 97 Закона Нидерландов от 2017 года «О службе разведки и безопасности»; i) комиссия по проверке использования полномочий, указанная в статье 32 Закона Нидерландов от 2017 года «О службе разведки и безопасности».»

смежного понятия – «индивидуальное распоряжение» (нидерл. – «beschikking»), которое является разновидностью «besluit», адресованной конкретному лицу.

Бельгия

В законодательстве Бельгии на федеральном уровне термин «административный акт» (нидерл. – «bestuurshandeling», «bestuursakte») в близком к классическому (если под таким понимать немецкое) его пониманию и толкованию (как нем. «verwaltungsakt») закреплен в статье 1 **Закона Бельгии от 29.07.1991 (в действ. ред.) «О формальной мотивации административных актов»**[102]: «Административный акт (нидерл. – «Bestuurshandeling») – односторонний правовой акт индивидуального характера, исходящий от административного органа и имеющий целью оказать правовое воздействие на одного или нескольких административно подчиненных лиц или на другой орган».

Значимым для должного понимания сути и природы административного акта закрепленным в бельгийском законодательстве критериальным требованием к административному акту позиционируется его правовая и фактическая обоснованность (мотивированность). Согласно Закону Бельгии от 29.07.1991 (в действ. ред.) «О формальной мотивации административных актов»: Административные акты административных органов, указанных в статье 1, должны быть прямо и четко обоснованны (мотивированы) (статья 2). В обосновании должны быть указаны юридические и фактические соображения, лежащие в основе решения, и обоснование должно быть исчерпывающим (статья 3). Обязанность обоснования, предусмотренная настоящим законом, не применяется, если обоснование действия: 1) способно

[102] Wet van 29.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [Закон Бельгии от 29.07.1991 (в действ. ред.) «О формальной мотивации административных актов»] // <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1991/07/29/1991000416/justel>; <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/regelgeving/wet-29-07-1991-uitdrukkelijke-motivering-bestuurshandelingen>.

поставить под угрозу внешнюю безопасность государства; 2) способно нарушить общественный порядок; 3) способно нанести ущерб охраняемой правом частной жизни; 4) способно нанести ущерб охраняемой правом тайне (статья 4). Неотложная необходимость не освобождает административный орган от обязанности явно мотивировать свои действия (статья 5). Настоящий закон определяет особые правила, предписывающие явное мотивирование определенных административных действий, в той мере, в какой эти правила налагают менее строгие обязательства, чем те, которые определены в предыдущих статьях (статья 6).

Во Фламандском сообществе (регионе, субъекте федерации) Бельгии действует Фламандский административный декрет (Bestuursdecreet) от 07.12.2018 (в действ. ред.)[103], который активно использует понятие «административное решение» (besluit), но не использует термин «административный акт» как таковой.

В правоприменительной практике и доктрине бельгийского права понятие «административного акта», как считается, остается менее формализованным по сравнению с некоторыми другими европейскими юрисдикциями.

[103] Decreet Bestuursdecreet, 07.12.2018 [Фламандский административный декрет (Bestuursdecreet) Бельгии от 07.12.2018] // <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1030009>.

1.2. Общая характеристика судопроизводства по делам об оспаривании административных актов

Предлагаемая и гарантируемая правовой системой государства физическим и юридическим лицам система защиты от решений и действий или бездействия государственных органов и иных лиц, которых закон приравнивает к ним (например, в случаях делегирования полномочий), – является важным элементом системы правозащитных инструментов и механизмов государства.

Предметом общего административного процессуального права являются, согласно Рудольфу Гернритту, административные дела, т.е. те дела по тем отношениям, что регулируются административно-правовыми нормами; совокупность этих норм и образует объективное административное право. При расширительном толковании в отношении сферы применения процессуальных законов, административные правила должны рассматриваться как законы и постановления, регулирующие различные сферы управления и подлежащие исполнению административными органами. При таком чисто формальном определении административной материи вопрос о предмете административной процедуры можно считать решенным, поскольку он будет зависеть только от того, на какой административный орган (а не на суд) возлагается исполнение соответствующей нормы[104].

Организация и осуществление судебного контроля деятельности административных органов (конкретно – над изданием административных актов), создание функциональной связи между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде, согласно Юргену Шварце, представляют собой проблемную область, которая до сих пор не получила окончательного и удовлетворительного разъяснения в

[104] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 23–24.

правоведческой литературе, несмотря на кажущийся общий консенсус. Безусловно, идеальной системы контроля за государственной властью быть не может, однако повсеместно растет озабоченность длительностью рассмотрения дел в административных судах. Пожалуй, нет ни одной ветви судебной власти, где бы так настойчиво не требовали ускорения судопроизводства, как в административных судах, поскольку справедливо ставится вопрос о том, что нет толку от системы правовой защиты, какой бы разветвленной и развитой она ни была, если гражданин получает свое решение с критическим запаздыванием, возможно – слишком поздно[105].

«Административная модернизация» поднимает вопрос о значении принципа контроля администрации[106], поскольку система органов государственной власти не является идеально справедливой, человечной, добросовестной и эффективной – непогрешимой. Хотя исполнительная власть связана законом и правосудием в соответствии с конституционными установлениями, это обязательство было бы недействительным, если бы она не подвергалась какой-либо форме контроля. Обеспечить такой контроль призваны, в частности, административные суды: они позволяют гражданам добиваться пересмотра административных актов (решений) с помощью средств правовой защиты, в числе которых аннулирование административного акта в административно-судебном порядке.[107].

Права и законные интересы заявителя могут быть нарушены. А самому ему причинен ущерб. Но факт нанесения такого ущерба и, тем более, факт

---

[105] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s. – S. 5, 38, 32.

[106] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 426.

[107] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 5.

неправомерности или иной дефектности издания административного акта подлежит доказыванию и юридической квалификации. Под правовой квалификацией понимается совокупность всех правовых выводов, из которых суд выводит (прослеживает) и формирует свою правовую позицию в виде определенного логического умозаключения (комплекса умозаключений). А для этого существуют процессуальные порядки и требования.

Так, решения по административным делам не могут приниматься должностными лицами, которые имеют определенный конфликт интересов, в частности находятся в родственных отношениях со стороной разбирательства, имеют свои интересы в отношении предмета разбирательства и поэтому не являются или не позиционируются объективными и беспристрастными[108]. И на эти случаи тоже есть свои предписания.

Административный процесс выступает несущей конструкцией и основой публичного управления и его нормативно-правового обеспечения, если рассматривать публичное управление в динамике. Ведь, как писал Рудольф фон Иеринг, устойчивая форма – «заклятый враг деспотизма, сестра-близнец свободы»[109]. Согласно Кристофу Грабенвартеру, административная процедура является своего рода «присоединением», т.е. законодательные и правоприменительные полномочия, как правило, основываются на предмете, к которому относится данная процедура[110].

Важность правильно функционирующего и правильно понимаемого административного процессуального права, по мнению Ханса-Йорга Бирка, заключается в том, чтобы обеспечить правовую чистоту и эффективность поддержки, с помощью которой материальные решения могут быть

---

[108] *Grabenwarter C.* Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit [Административно-процессуальное право и административная юрисдикция]. 2. Auflage. – Wien: Springer, 2010. – xii; 187 s. – S. 11.

[109] *Ihering, von R.* Geist des römischen Rechts. Teil 2 [Дух римского права. Ч. 2]. 8. Aufl. – Basel, 1883. – S. 471.

[110] *Grabenwarter C.* Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit [Административно-процессуальное право и административная юрисдикция]. – Wien: Springer, 2010. – xii; 187 s. – S. 1.

подготовлены и реализованы открытым, не вызывающим сомнений и недопониманий образом[111].

Решения, принятые административным органом, могут быть отменены помимо действий пострадавшего от этого решения лица, без его вмешательства. Орган, издавший решение, может свободно отменить его, если этому не препятствуют права третьих лиц или специальные положения закона. В частности, он может сделать это из соображений заботы о пострадавшем лице, поскольку ему был нанесен незаконный или несправедливый ущерб. Это не изменяет возможность обращения к институту правовой защиты в том смысле, который подразумевается в данном случае. Кроме того, в нормативных актах, регулирующих деятельность органов государственной власти, последовательно выделяются обычные вышестоящие органы, которые наделены полномочиями по отзы́ву их решений. Эти полномочия имеют двоякий характер. Вышестоящий орган является официальным авторитетом для своих подчиненных и может указывать им, что делать, в виде официального приказа. В частности, он может распорядиться об отмене решения. Однако в то же время именно вышестоящий административный уровень, вышестоящая инстанция, может также вмешиваться ex officio в сферу деятельности нижестоящей инстанции, чтобы вместо нее определить, что должно быть законным, с юридически преобладающей волей. В частности, он может отменить решение нижестоящего органа и распорядиться о такой его отмене (с немедленным вступлением в силу) и о принятии решения взамен него. Это полномочие вышестоящих органов так же может быть использовано для защиты личности, как и возможность чисто отмены, и изначально является таким же институтом правовой защиты в собственном смысле слова, как и отмена. Однако оба

[111] *Birk H.-J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus anwaltlicher Sicht [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения юриста] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 45–53. – S. 46.

варианта – отмена и активное деятельное вмешательство вышестоящей инстанции – объединяет то, что они не так легко становятся эффективными в пользу заинтересованного лица. Если на карту поставлено общественное благо или грубо нарушена правовая система, власти, конечно, всегда готовы навести порядок. Однако если человек оказался в неблагоприятном положении, которого можно было бы избежать, он должен сам принять меры; власти далеко не всегда не смогут исправить ситуацию самостоятельно (во всяком случае – полностью). Заинтересованная сторона может обратиться в орган, имеющий право на судебную защиту, с соответствующими объяснениями, чтобы он задействовал эту компетенцию. Если заявление адресовано самому органу власти, от которого исходит неблагоприятная мера, оно называется встречным заявлением (возражением) или опротестовыванием. Если оно адресовано вышестоящему органу, оно называется жалобой, апелляцией. Ответ на заявление в обоих случаях является решением. Оно предоставляет возмещение, если заявителю причинили вред, незаконно или несправедливо. Жалоба становится средством правовой защиты только тогда, когда орган власти, в который обращаются, обязан рассмотреть вопрос и вынести соответствующее решение. Это может быть предписано официальным постановлением, но этого недостаточно. Обязательство должно быть правовым по отношению к человеку; для этого необходим статутный или нормативный закон такого содержания. Это порождает соответствующее субъективное публичное право для индивида как власть над этой деятельностью публичной власти, право на обжалование[112].

Согласно традиционному пониманию немецкого права, обязательное соблюдение органами власти административно-процессуального законодательства не является самоцелью, а выполняет функцию обеспечения соблюдения норм материального права. Однако в тех областях, где нет четких

---

[112] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – S. 123–125.

материально-правовых требований к принятию решений, как это обычно бывает в случае дискреционных, плановых и сбалансированных решений, соблюдение положений административно-процессуального права имеет большее значение для (материально-правовой) правильности официального решения, поскольку суды также не имеют обязательных материально-правовых стандартов проверки в этом отношении[113].

Во главу угла также ставятся вопросы публичных интересов и публичных (общественных) благ как фиксированных аксиоматизированных юридических исходных позиций.

В связи с многочисленными нерешенными проблемами, стоящими как перед властями, так и перед юридическими профессиональными сообществами на национальном, европейском и международном уровнях, тема общего блага переживает всплеск научно-теоретического интереса и занимает внимание большого числа ученых в разных странах, включая Германию. Согласно Эйке фон Хиппелю, понятие общего блага является просто своего рода синонимом понятия для справедливости, даже если расширить понятие «общее благо», включив в него не только справедливость, но и целесообразность и правовую определенность. Ведь понятие «справедливость» можно расширить таким же образом: тогда справедливое регулирование должно учитывать целесообразность и правовую определенность в дополнение ко всем другим соответствующим аспектам[114]. Публичный интерес имеет свое значение для разграничения публичного и частного права, но только косвенно, постольку, поскольку он заставляет проявиться юридически единственно значимую публичную власть. Публичная власть стоит и за гражданским правом, чтобы

---

[113] *Metschke A.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht des Anwenders: Verwaltung [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения пользователя: Администрация] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 55–68. – S. 58.

[114] *Hippel, von E.* [Überprüfung] // JuristenZeitung. – 2006. – Band 61. – № 2. – S. 85.

защищать и поддерживать и его. Но сама она тем самым не участвует непосредственно в отношениях, упорядочиваемых этим правом[115].

Жалоба – это средство, которым располагает человек, чтобы получить по административным каналам возмещение ущерба, причиненного ему решением, действиями или бездействием органа государственной власти. Разновидностью этого средства является возражение. Обе эти формы – жалоба и возражение – вырастают из предоставленных администрацией возможностей, но становятся средствами правовой защиты только благодаря определенным дополнениям, ограничениям и обременениям[116].

Применение административно-процессуального права административными судами определяется, согласно Юргену Хельду, их судебной компетенцией. В отличие от сторон, участвующих в административной процедуре, и органов власти, административные судьи не являются участниками административной процедуры. Скорее, судьи являются отстраненными наблюдателями. Они воспринимают положения административно-процессуального права не как правила действий, а скорее как контрольные нормы, принципиально ретроспективно оценивая результаты разбирательства. Судебная компетенция состоит прежде всего в обеспечении субъективной правовой защиты. Объективный правовой контроль имеет место только в случае пересмотра норм и представительного действия. Вовлечение административного судьи в административно-процессуальное право фильтруется несколькими способами в силу требований законодательства. К таким фильтрам относятся: субъективное публичное право как необходимое условие для успеха обжалования, фокус рассмотрения на результатах процедуры вместо правовой защиты в ходе процедуры, а также положения о

---

[115] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 15–16.

[116] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – S. 123.

несущественности и исправлении процессуальных ошибок. Для административных судов обслуживающая функция административной процедуры имеет первостепенное значение. Проведение административного разбирательства не является самоцелью. Скорее, оно служит средством для принятия юридически и фактически правильного решения. Таким образом, соблюдение положений административной процедуры является средством для принятия правильного решения в рамках материально-правовых требований, а именно путем исследования всех обстоятельств, имеющих отношение к принятию решения[117].

Правовой порядок приобретает свою практическую значимость, согласно Рудольфу Гернритту, только благодаря своей реализации, т.е. благодаря тому, что он способен утвердить (утверждать) себя даже вопреки внешнему сопротивлению. Эта возможность принуждения, которая с точки зрения правового субъекта предстает как правовая защита, присуща правовой норме: с введением в действие правовой нормы уже дается гарантия защиты вытекающих из нее требований. На современной ступени развития общества действует упорядоченная процедура защиты прав, которая связана с тремя фактическими предпосылками, а именно существованием: а) государственного органа, на который возложена защита прав, отличного от участвующих в конкретном правоотношении сторон и независимого от них; б) определенных полномочий по принудительному осуществлению того, что установлено в качестве права; наконец, в) формы, пусть и несовершенной, реализации прав. Формальная юридическая процедура (процесс) является необходимым условием для реализации права, для правовой защиты. Таким образом, речь

---

[117] *Held J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht der Rechtsanwender: Verwaltungsgerichtsbarkeit [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения тех, кто его применяет: административная юрисдикция] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 69–94. – S. 69, 72.

идет о регламентированных законом процедурах реализации объективного права посредством исполнения индивидуальных правовых требований. Процесс направлен не столько на создание права, сколько на его защиту, и его элементами являются принудительное подчинение истца его положениям, авторитетное установление спорного правоотношения и, наконец, при необходимости, принудительное исполнение. В субъективном направлении процессуальная реализация прав предполагает наличие как минимум двух субъектов права: должностного органа, назначенного для реализации прав, и лица, противостоящего этому органу в качестве стороны, чье правовое требование должно быть реализовано. Если требование направлено не против самого носителя должностных полномочий, а против другого субъекта права, противостоящей стороны, что обычно имеет место в гражданском, а затем в уголовном процессе, то это лицо добавляется в качестве третьего лица (ответчика или обвиняемого). Однако вступление сторон в процесс придает ему (процессу) амбивалентную (двойственную) природу, которая характеризует форму и ход процесса. Со стороны органа власти целью судопроизводства является (или должно являться) обеспечение справедливости путем установления спорного правоотношения и приведения фактического положения дел в соответствие с законом, а со стороны каждой из сторон процесса – принятие решения в свою пользу, что, естественно, ставит ее в оппозицию к другой стороне, и противоположные доводы сторон составляют материальную основу официального решения[118].

Отто Майер доказывает, что если для гражданского права правовая защита означает защиту субъективного права индивида посредством специально организованного вмешательства публичной власти, то субъективные права индивидов в области административного права, так же находящие свою защиту посредством специально принятых для этого мер

[118] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische darstellung auf grund der neuen osterreichischen und ausl.andischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 1–2.

предосторожности, вместе с тем находят ее (и, возможно, более эффективно) в ходе обычной административной деятельности, в которой они уже с самого начала сталкиваются с публичной властью, призванной их защищать. С другой стороны, в отличие от гражданского права, вся административно-правовая система не вращается, по сути, вокруг субъективных прав: рядом с ними стоят интересы и заботы индивидов различного правового характера, защищаемые опять-таки прежде всего публичной властью в ходе обычной административной деятельности, но также и с помощью тех же специальных мер предосторожности, которые также могут служить субъективным правам. Поэтому в центре внимания находятся именно эти особые меры предосторожности. Речь идет не о правовой защите как защите субъективных прав, а о защите посредством прав. Таким образом, индивид защищен в своих интересах; независимо от того, являются ли они также субъективными правами или нет, институт остается тем же самым. Особые меры предосторожности для защиты интересов индивидов могут существовать в администрации различными способами в силу официальных распоряжений властей или в силу добрых обычаев[119].

Если гражданское и уголовное судопроизводство рассматривается как монополия государства на реализацию прав, которую оно осуществляет в основном через суды общей юрисдикции, то в сфере административного права, указывал Рудольф Гернритт, органами реализации прав могут считаться и другие органы публичного управления, помимо государства (речь о местном самоуправлении и о делегировании полномочий). Внешняя структура гражданского и уголовного судопроизводства также характеризуется двухсторонней системой, истец, ответчик и, возможно, второстепенные стороны (вступающая в процесс сторона или частная сторона); однако административное судопроизводство может не иметь такого единообразного

[119] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 122–123.

характера. Административное судопроизводство должно адаптироваться, с одной стороны, к различным формам административной деятельности в целом, а с другой стороны – к специальным правовым системам отдельных административных областей, которые часто так же устанавливают процессуальные нормы, как это имеет место в коммерческом, водном, лесном, горном, патентном, образовательном праве и т.д. В результате административное право характеризуется бóльшим разнообразием видов и форм, чем гражданское[120].

Повторимся, административный акт, даже не будучи недействительным, согласно Отто Майеру, может быть отменен или изменен новыми административными актами. Пока ничего подобного не было принято, он имеет обязательную силу индивидуального акта власти. Он определяет для лица, в отношении которого он принят, что оно должно и может делать. Но не только для него: обязывающая сила здесь двухсторонняя, как и в случае с судебным приговором. То, что определено в отношении соответствующего субъекта, соответствует юридическому связыванию исполнительной власти во всем, что она предпримет *in eadem re* (в том же деле) против *eandem personam* (того же человека). Дальнейшие административные акты должны продолжаться на основе, определенной тем первым актом, и, прежде всего, его действия должны руководствоваться им. Однако обязательный акт не является, как в случае с судебным решением, относительно однообразным принуждением, а разворачивается в гораздо более богатых формах живого управления: давать и брать, переносить и принуждать, обременять и претерпевать, подавлять и уступать. И соблюдение всего этого, как и закона, не просто вопрос внутреннего порядка государственной деятельности: обязательство существует по отношению к человеку, на которого акт власти оказал воздействие.

---

[120] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische darstellung auf grund der neuen osterreichischen und ausl.andischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 2.

Несоблюдение этих правовых определенностей в ущерб ему нарушает его права[121].

Сказанное выше мотивирует более пристально рассмотреть природу административно-процессуального рассмотрения оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта[122].

Задача административно-процессуального права – структурировать управление административной процедурой[123] (наш теоретический концепт различения между административной процедурой и административно-процессуальным правом изложен в настоящей работе).

Согласно Клаусу Муркену и Михаэлю Йеске, административная юрисдикция – это та ветвь юрисдикции, которая используется для судебного пересмотра административных действий и актов[124]. Соответственно, всегда актуален вопрос о совершенствовании, корректировании правового регулирования административного процесса, во всяком случае, это важно для нас – в части рассматриваемых вопросов.

Управленческая задача административно-процессуального права, писал Ян Зиеков, должна выходить за рамки абстрагирующей функции общего процессуального права в вертикальной иерархической модели. Исходя из задачи обеспечения и структурирования права, административное право

---

[121] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 96.

[122] *Евстифеев А.А.* Правовая природа и иные теоретические аспекты судебного оспаривания административных актов: зарубежная практика // Право и образование. – 2024. – № 10. – С 93.

[123] *Ziekow J.* Governance des Verwaltungsverfahrens als Aufgabe des Verwaltungsverfahrensrechts [Управление административной процедурой как задача административно-процессуального права] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 95–108. – S. 95.

[124] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 5.

должно создавать условия для административных действий, которые воспринимаются как законные, организованы в соответствии с верховенством права, приводят к принятию соответствующих решений, ориентированы на граждан и эффективны. Право должно обеспечивать необходимые правовые формы, институты, процедуры и типы организации. В методологическом плане это приводит к необходимости применения подхода, ориентированного на задачи и функции: административное право должно спрашивать, какие функции и задачи должна выполнять администрация, и предоставлять то, что необходимо для выполнения задач, которые должны быть выполнены в вышеупомянутом созвездии субъектов. **Общее административное процессуальное право** (*allgemeinen verwaltungsverfahrensrecht*) выполняет направляющую функцию, выражая принципы, относящиеся к координации деятельности субъектов и их взаимодействию. **Отраслевое процессуальное право** (*bereichsspezifischen verfahrensrecht*), с другой стороны, выступает лишь в качестве связующего звена для перевода конкретных материальных норм в руководящие принципы общего административного процессуального права. Пренебрежение интегрирующей управленческой задачей общего административно-процессуального права в долгосрочной перспективе приводит к системным сбоям и практическому отсутствию «прозрачности» (подотчетности и подконтрольности)[125].

Здесь для уточнения следует остановиться о артикулировать свойственную германскому праву классификацию административного процессуального права на общее административное процессуальное право и на

[125] *Ziekow J.* Governance des Verwaltungsverfahrens als Aufgabe des Verwaltungsverfahrensrechts [Управление административной процедурой как задача административно-процессуального права] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 95–108. – S. 101–102.

отраслевое (специальное) процессуальное право (ряд таких отраслевых комплексов) [126].

В немецкой правоведческой мысли устоялось следующее понимание. Общее административно-процессуальное право охватывает, в частности, издание административного акта, закона, правового предписания или публично-правового договора, а также организацию управления или исполнение административных решений, а также оспаривание административных актов в порядке административного судопроизводства. Специальное административное право охватывает множество различных областей регулирования и адаптировано к конкретной административной задаче. Примерами специального административного права являются иммиграционное право и право предоставления убежища, полицейское право, строительное право[127], и там везде своя специфика процесса вышеуказанного оспаривания, соответственно есть специфика административно-процессуального судебного права.

Формально какие-то предпосылки для такой классификации мы можем отыскать и в российском административном процессуальном праве: вспомним хотя бы специфику военно-административного права и связанного с ним процесса, обладающего своей спецификой.

Но подчеркнем, что мы решаем задачу исследования германского (немецкого) законодательства и германскую же практику.

Согласно Корнелии Рогалль-Гроте, «с трезвой и реалистичной точки зрения, стандартизация в административном процессуальном праве имеет системные пределы, поскольку сама по себе она не заменяет фактической и технической справедливости, а единообразие само по себе не является

---

[126] *Евстифеев А.А.* Правовая природа и иные теоретические аспекты судебного оспаривания административных актов: зарубежная практика // Право и образование. – 2024. – № 10. – С 94-96.

[127] Verwaltungsrecht [Административное право] // <https://www.uni-potsdam.de/de/rechtskunde-online/rechtsgebiete/oeffentliches-recht/verwaltungsrecht>.

достаточным оправданием»[128]. По мнению Карла-Петера Зоммерманна, систематизация права должна максимально согласованно структурировать правовую материю, устранять правовую фрагментацию или противодействовать таковой (смягчать, редуцировать) и, в конечном счете, оказывать системообразующее воздействие. Как правило, она основывается на выработке общих принципов, лежащих в основе существующих отдельных норм систематизируемой области права, и предполагает определенную консолидацию или зрелость правового развития, за исключением случаев, когда она сознательно используется как инструмент трансформации юридической техники независимо от предшествующего правового развития; в этом случае, однако, законодатель должен быть убежден, что процесс трансформации не потерпит неудачу из-за противодействующих сил старых подструктур[129].

Корнелия Рогалль-Гроте образно сравнивает закон об административном процессе – в должной его организации и функционировании – «с операционной системой компьютера. В идеале она работает надежно и, главное, незаметно, в фоновом режиме. Ее задача – обеспечить максимально плавную и зачастую одновременную работу с различными рабочими программами, чтобы “реальная” работа выполнялась надежно и быстро. Аналогичным образом действует и закон об административном процессе, призванный обеспечить применение материального права в соответствии с

---

[128] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административной процедуре] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 20.

[129] *Sommermann K.-P.* Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz [Закон об административной процедуре в европейском контексте: сравнительно-правовая оценка] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 191–212. – S. 193.

правилами и разумный баланс различных (часто противоречивых) интересов участвующих сторон. Как и хорошая операционная система, хорошее процессуальное право характеризуется тем, что оно не выпячивается на передний план, а незаметно и надежно работает в фоновом режиме. В идеале оно также должно экономно расходовать ресурсы. Слишком частые новые издания и обновления по меньшей мере раздражают, если их необходимость не очевидна сразу. Их добавленная ценность часто кажется непропорциональной усилиям по преобразованию и последующим затратам. Не считая того, что старые, проверенные и испытанные продукты иногда перестают работать должным образом. Не следует слишком усложнять это сравнение. Но даже в случае многих предполагаемых модернизаций процессуального права не только в ретроспективе возникает вопрос, действительно ли усилия стоили того»[130].

Определение полномочий административных судов по рассмотрению и принятию решений, как писала Катарина Пабель, является основополагающим моментом в определении функций, которые административные суды первой инстанции должны выполнять в системе правовой защиты. При регулировании полномочий по познанию и принятию решений принципиальное (прежде всего теоретическое, но также и практическое) значение имеют три аспекта, которые взаимосвязаны и взаимообусловлены, но не являются обязательными предпосылками или следствиями друг друга. Во-первых, необходимо решить, каким образом административные суды принимают решения – реформаторским или кассационным. Во-вторых, необходимо уточнить объем полномочий административных судов по пересмотру дискреционных решений. И наконец, в-третьих, необходимо поднять вопрос о познании фактов[131].

---

[130] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административной процедуре] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 21–22.

[131] *Pabel K.* Verwaltungsprozessrecht [Административно-процессуальное право] // Journal für Rechtspolitik. – 2007. – № 15. – S. 287–297. – S. 289.

В юридико-лингвистическом смысле административную процедуру можно было бы определить как процедуру, в рамках которой государство или орган самоуправления устанавливает порядок действий администрации при выполнении своих административных задач. Однако такое определение не подходит. Нельзя регулировать творческую деятельность администрации; если коллективный интерес достигается и обеспечивается, если отдельные правовые сферы не ограничивают его, то администрация связана только существующими законами и подлежит только конституционному контролю. Этими словами венский юрист Йозеф Людвиг Брунштейн представил лекцию о реформе административной процедуры в Венской юридической ассоциации 14 февраля 1900 г.[132] Его мнение о том, что администрация не может регулироваться законом, по крайней мере, в той же степени, что и судебная власть, было широко распространено и преобладало в то время. Хотя Конституция и законы должны соблюдаться, Йозеф Людвиг Брунштейн и его современники видели в этом некий первостепенный предел для административных действий. Управление и право чужды друг другу, и только там, где затрагиваются субъективные права людей, возможно установить точные правовые нормы[133].

Ретроспективное (в исторической развертке) исследование позволяет увидеть, что «административный процесс формировался без учета определенной системы, как результат отдельных положений, продиктованных в разное время в ответ на потребности, которые ощущались в каждый момент и которые были частично удовлетворены». Поэтому необходимо «организовать административную процедуру и одновременно придать ей систематический и рациональный характер, упростить рассмотрение дел»[134]. Это, пожалуй, самая

---

[132] *Brunstein J.L.* Das Administrativ-Verfahren und seine Reform [Административная процедура и ее реформа]. – Manz, 1900. – S. 3.

[133] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 26.

[134] Exposición de Motivos del Real decreto organizando el procedimiento administrativo en las dependencias del Ministerio de Ultramar (Puerto Rico, Cuba y Filipinas) [Пояснительный

большая трудность, с которой сталкивается административная процедура: с одной стороны, эффективно и качественно удовлетворять потребности граждан в демократическом обществе, а с другой – уметь решать вопросы правильно и в строгом соответствии с законом. Администрации «в значительной степени являются движущей силой правительства; но проблема движущей силы – это в то же время проблема сдержек». Необходимо найти правильный баланс между обеими позициями[135].

Определение функционального соотношения между административными процедурами и административной юрисдикцией, которое должно быть сделано в каждой административно-правовой системе, должно быть ориентировано не только на требования эффективной правовой защиты. Функционально-правовая идея максимально эффективного выполнения задач и соответствующего распределения ответственности между исполнительной и судебной властью в современном индустриальном государстве оказывается не менее важной[136].

Согласно Рудольфу Гернритту, административное оспаривание, в первую очередь, касается властных актов, поскольку только они непосредственно посягают на субъективные права, властно регулируя правоотношения в индивидуальных случаях. При этом не природа самого отношения делает регулирующую его правовую норму частноправовой или

меморандум к Королевскому указу об организации административной процедуры в офисах Министерства заморских территорий (Пуэрто-Рико, Куба и Филиппины)] // Gaceta de Madrid. – 28 de septiembre de 1888. – № 272.

[135] Final Report of Attorney General's Commitee on Administrative Procedure (EE.UU., 1941) [Заключительный отчет Комитета Генерального прокурора США по административному процессу], p. 20. Sobre el tema, vid. infra núm. II.3.d). Цит. по: *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259. – P. 143.

[136] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s. – S. 15.

публично-правовой, а наоборот, правовая норма, регулирующая это отношение, имеет решающее значение для квалификации правоотношения как частноправового или публично-правового. Таким образом, в отсутствие прямого положения о юрисдикции в правовой норме, не характер самого отношения, а характер правовой нормы, определяющей его, является решающим для квалификации правоотношения как публично-правового или частноправового, как административного или судебного. Соответственно, юрисдикция административных органов возникнет, если жизненные отношения, являющиеся предметом правового регулирования, регулируются правовой нормой, то есть регулируются в своих существенных отношениях, которые относятся к публичному праву[137].

Следует понимать, что **предметом оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства** может являться не только содержание простого административного акта с единичным выражением волеизъявления по бинарной ситуации: разрешить или отказать, но и содержание административного акта, например, в сферах энергетики, экономики, транспорта, горнодобывающей индустрии, культуры, где (как и в ряде других областей) логистическая трассировка комплексов государственно-управленческих административно-распорядительных мер может быть очень и очень сложна, а объективно вызывающие нарекания меры могут быть комплексным и «неизвлекаемым» образом встроены в комплексы вполне разумных и не вызывающих возражений мер. Зачастую речь идет именно о сложных случаях.

Армин фон Богданди и Петер Хубер даже указывают, строго говоря, на «покоящуюся на дефинитивной (в дефиниции, терминологическом определении) непостижимости государства дефинитивную непостижимость государственного управления и административного права», а стало быть – и

---

[137] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 6, 28.

административного процесса[138]. Райнер Валь аргументирует такую дефинитивную неопределенность административного права невозможностью всеохватывающей теории задач государственного управления и, отталкиваясь от этого, постулирует, что «административное право – это право множеств весьма различных по содержанию задач»[139]. А потому и рассматривать совокупность процедур оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства мы должны с точки зрения комплексности, даже если отдельные такие процессы, сами по себе, предельно просты (обжалование выдачи разрешения на открытие в жилом доме студии танцев, обжалование невыдачи разрешения на торговлю лекарствами через Интернет и т.п.).

По мнению некоторых авторов, нередко значимым аргументом судебной практики выступало утверждение о том, что в каждом случае может быть только одно правильное решение и что любое решение, отличное от него, обязательно является незаконным, поэтому правильное толкование и применение неопределенного (и даже критически недостаточно определенного) правового понятия невозможно. Применялась стереотипная формула – это «вопрос права и факта, который может быть полностью рассмотрен в суде». Но с точки зрения юридической логики, писал Отто Бахов, никогда не может быть единственно верного решения, какими бы «конкретными» ни были термины. С точки зрения теории права, речь может идти только о приблизительной однозначности. Однако приблизительность некоторых терминов – при которой необходимо помнить о «скользящем» переходе между определенными и (более или менее) неопределенными терминами – обычно настолько велика, что на практике остающейся неопределенностью можно пренебречь, подобно тому,

---

[138] *Богданди, фон. А., Хубер П.М.* Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права Института Макса Планка. – 2014. – Вып. 3. – № 1. – С. 1–68. – С. 67. <https://dpp.mpil.de/03_2014/vol3.cfm>.

[139] *Wahl R.* Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte [Вызовы и ответы: публичное право за последние пять десятилетий]. – Berlin: De Gruyter, 2006. – S. 94.

как это происходит в вопросах доказательств, когда утверждается «вероятность, граничащая с определенностью»[140].

Именно поэтому, согласно нашему подходу, в организации административного судебного контроля над деятельностью органов государственного управления по изданию административных актов следует придерживаться сбалансированной позиции, оставляющей (отводящей) органам публичного управления определенную меру свободы (дискреции) действий по реализации функций публичного управления. И пределы административно-судебного контроля административных актов должны быть четко нормативно определены, сформулированы. И административный суд должен сознательно ограничивать сферу своего правового контроля административных актов[141].

Институт права является инструментом юриспруденции для освоения богатого материала, представленного правоотношениями наблюдаемых субъектов права. Он сводит целое к постоянным единицам, в постоянном повторении которых оно состоит. Однако характер этого деления материала на правовые институты определяется различной природой этого предметного материала. Гражданская юриспруденция использует гражданское право для анализа пределов законной силы воли отдельных лиц по отношению друг к другу. Ее правовые институты находят свое естественное ядро в различных видах возможных субъективных прав. Она дает представление о происхождении, действии, изменении и прекращении каждого из них, организует их в соответствии с внутренними отношениями и таким образом поддерживает свою систему. Наука административного права имеет дело с юридически обусловленными явлениями публичной власти в отношениях между государством и его гражданами (подданными). Эти юридически

---

[140] *Bachof O.* Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Verwaltungsprozeßrecht [Конституционное и административное право. Административное процессуальное право] // JuristenZeitung. – 1972. – Band 27. – № 7. – S. 204–210. – S. 207–208.

[141] *Евстифеев А.А.* Правовая природа и иные теоретические аспекты судебного оспаривания административных актов: зарубежная практика // Право и образование. – 2024. – № 10. – С 95.

обусловленные явления выражаются то тут, то там в субъективных правах. Однако субъективное право – это лишь одна из возможных форм среди других, которые более точно определяют эффективность администрации. В рамках конституции и в соответствии с различным использованием закона и административного акта возникают определенные фиксированные и постоянные формы для проявления публичной власти в дополнение и в целом. И все это дают правовые институты[142].

Соответственно, комплекс процессуально-правовых норм, регулирующих оспаривание административных актов в порядке административного судопроизводства, обоснованно можно позиционировать как важный комплексный механизм административно-процессуального права.

[142] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – S. 113–114.

1.3. Качество мотивированности и процедурная чистота принятия оспариваемого административного акта как предмет административно-процессуального судебного исследования этого акта

Оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства всегда рано или поздно выводит на вопрос о мотивации его издания (от лат. *motus* – причина) и мотивировании (изложении мотивов) лицом, его издавшим (выпустившим, принявшим), о соответствии причин, являющихся фактическими и юридическими основаниями, условиями, предпосылками и поводами издания конкретного административного акта.

Любой административный акт должен быть мотивирован (надлежащим образом), за исключением случаев, специально предусмотренных законодательством. Эта мотивировка (мотивировочная часть) может быть, в зависимости от требований правовой системы конкретного государства, включена в «тело» административного акта, прилагаться к нему отдельным актом или подразумеваться (иметься в наличии на случай необходимости предъявления/изложения). В этой мотивировочной части (так сказать, писаной или неписаной) административного акта должны быть указаны фактические условия и правовые основания и причины, детерминировавшие решение органа власти по вынесению указанного акта. Мотивация не требуется для нормативных актов и административно-распорядительных актов общего содержания.

Как писал Массимо Северо Джаннини, каждый вид правового акта имеет внешние характеристики для интерпретации, которые касаются не столько воли, сколько способа внешнего представления акта. Поскольку правовой акт немыслимо рассматривать в отрыве от реалий, частью которых он является, он должен быть связан с другими обстоятельствами. Так, нормативный акт связан с другими нормативными актами, частная сделка – с казуальными обстоятельствами, международный договор – с историческими

событиями[143]. Как указывает Дария де Претис, большинство доктрин, за которыми последовала судебная практика, указывают на критический характер простого переноса канонов толкования закона, с одной стороны, и договора, с другой, на толкование административной меры. Как отмечается, это исключено в силу иного характера, функции и контекста административного акта. Что касается использования критериев, применяемых при толковании закона, то следует напомнить соображения о характеристиках конкретности административной меры, которые позволяют отнести к ней те же причины неприменимости к контрактам герменевтических канонов права. В частности, речь идет о противопоставлении мотивов толкования закона *ex nunc* («что-то действительно только для будущего, а не для прошлого»), направленного на приведение правовой нормы в соответствие со всей живой правовой системой, частью которой она является, – поскольку так называемое «намерение законодателя» не может не меняться по мере изменения системы, а его цель связана со всей системой, из которой оно вытекает, – и мотивов толкования договора *ex tunc* (с обратным действием на отношение с самого его начала), учитывающего общую волю договаривающихся сторон, выраженную в момент заключения договора[144].

Как писал Чарльз Тилли, хотя люди редко добиваются именно того, что сознательно планируют, и постоянно обнаруживают, что события разворачиваются не так, как они предполагали, приведение обосновывающих административный акт причин – это социальная деятельность, и обоснованные причины варьируются в зависимости от социальной ситуации[145]. Выполняя свои административные задачи, чиновники вступают в отношения по меньшей

---

[143] *Giannini M.S.* L’interpretazione dell’atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell’interpretazione [Толкование административных актов и общеправовая теория толкования]. – Milano: Giuffrè, 1939. – xvi; 386 p. – P. 279.

[144] *Pretis, de D.* L’interpretazione dell’atto amministrativo [Толкование административного акта] // <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/55101660/Relazione_dePretis.docx>.

[145] *Tilly C.* Why? [Почему?]. – Princeton (New Jersey, USA): Princeton University Press, 2006. – xi; 202 p. – P. ix–x.

мере трех типов: отношения с другими чиновниками, широкой общественностью, на которую влияют административные действия или политика, и конкретными лицами или фирмами, которые являются конкретными адресатами административных распоряжений или прямыми или личными бенефициарами административных решений[146].

Как пишет Клелия Кьяренца, мотивировка административных актов играет первостепенную роль в развитии административного права и административно-процессуального, выступая предметом сложной и извилистой эволюции как с чисто нормативной (интерпретационной), так и с прикладной (правоприменительной) точек зрения; сегодня она представляет собой основной инструмент диалога между публичной администрацией и частной стороной[147]. Правовая доктрина определяет его как «часть внешней реализации административной меры (административного акта), в которой указываются причины»[148]; по сути, это формальное выражение процесса, который завершается принятием меры государственной администрации. Именно поэтому изложение причин играет роль так называемого связующего звена между предварительной стадией административной процедуры и решением, содержащимся в окончательной мере. Тем не менее мотивировка, характеризующаяся достаточностью, логичностью и понятностью, родилась в новейшей административной юриспруденции и стала основополагающим элементом правового государства; мотивировка административной меры становится обязанностью государственной администрации для достижения трех

---

[146] *Mashaw J.L.* Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance [Разумное управление: Европейский союз, Соединенные Штаты и проект демократического управления] // The George Washington Law Review. – 2007. – Vol. 76. – № 1. – P. 99–124. – P. 102.

[147] *Mashaw J.L.* Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance [Разумное управление: Европейский союз, Соединенные Штаты и проект демократического управления] // The George Washington Law Review. – 2007. – Vol. 76. – № 1. – P. 99–124.

[148] *Giannini M.S.* Diritto amministrativo [Административное право]. – Milano: Giuffrè, 1993. – P. 260.

целей[149]: обеспечения возможности толкования административного акта, осуществления административного контроля и судебной оценки, а также обеспечения гарантий частной стороне в отношении действий администрации. Структура заявления о причинах (изложения причинности, причинно-следственных связей) состоит из двух различных, но взаимодополняющих фундаментальных элементов: фактических предположений и правовых оснований. Когда мы говорим о фактических предположениях, мы имеем в виду все данные и фактические элементы, которые государственная администрация получает на этапе предварительного разбирательства (рассмотрения, расследования, оценки). Во втором случае, напротив, речь идет о нормативных элементах, то есть о принципах и предписаниях, на которые ссылается администрация и которые она использует для определения конкретного случая. Однако различие между элементами, составляющими обоснование, санкционированное законом об административной процедуре, является чисто функциональным; по сути, формальный дефект теряет свое значение, когда цель достигнута. Таким образом, если аргументации достаточно для того, чтобы побудить частное лицо и гарантировать ему эффективную защиту, а судья способен извлечь из обоснования все необходимые инструменты для критики действий администрации, то мотивационный пробел не влияет на акт или баланс интересов, которые он регулирует[150].

Рассматривая отношения администратора с другими чиновниками, к ним следует, указывает Джерри Мэшоу, отнести отношения с иерархическим начальством в администрации, политическими контролерами (законодательные органы, парламенты, министры или избранные главы), юридическими контролерами (судами) и чиновниками-координаторами (чиновниками практически того же уровня в том же или других ведомствах). Что касается

---

[149] *Cardarelli F.* La motivazione del provvedimento [Обоснование меры] // Codice dell'azione amministrativa [Кодекс административных действий] / M.A. Sandulli (a cura di). – Milano: Giuffrè, 2011. – P. 321.

[150] *Chiarenza C.* La motivazione dell'atto amministrativo – scheda di Diritto [Обоснование административных актов…] // <https://www.diritto.it/la-motivazione-dellatto-amministrativo-scheda-di-diritto/#_ftn3>. – 21.09.2022.

первых трех из этих отношений, то у администраторов есть особые основания для того, чтобы предложить причины, если их попросят. Иерархические начальники, политические контролеры и судебные органы имеют возможность наложить неприятные последствия на администраторов, которые не смогли успешно объясниться. А чиновники, отвечающие за координацию, вряд ли пойдут на сотрудничество или откажутся от жалобы, если им не будет предоставлено приемлемое объяснение того, почему они должны это сделать. Конечно, причины, которые один чиновник объясняет другому, могут быть самыми разными. Хотя для начальника бюро может быть достаточно фразы: «Мой непосредственный начальник сказал мне сделать это», – таковая вряд ли удовлетворит парламентскую следственную комиссию, чиновника в координирующем агентстве или координирующей национальной администрации, а также суд, рассматривающий законность официальных действий. Тем не менее, в каждом случае у чиновников есть веские причины для обоснования. Им необходимо предоставить обоснования или хотя бы оправдания, чтобы избежать или смягчить неприятные последствия, добиться сотрудничества или согласия. Отношения власти между чиновниками и широкой общественностью, или чиновниками и конкретными лицами или фирмами, довольно разные. Действуя в рамках своей юрисдикции или полномочий, административные чиновники осуществляют последующую юридическую власть. Частные лица подотчетны им или зависят от них, а не наоборот. Отношения строятся «сверху вниз». Почему должностные лица должны объяснять причины недолжностным лицам, а не просто издавать указы или приказы? В какой-то степени ответ может быть аналогичен тому, который предлагается для чиновников-координаторов. Объяснения могут помочь чиновникам добиться сотрудничества с общественностью и избежать жалоб или судебных исков, которые имеют свои неприятные последствия, даже если чиновники в конечном итоге окажутся невиновными. И степень, в которой чиновники чувствуют необходимость добиться сотрудничества или избежать жалоб, может определять специфику и стиль их объяснений. Или, в качестве

альтернативы, политические или юридические контролеры могут требовать объяснений от бесправных граждан в качестве способа облегчения контроля или надзора снизу вверх. Что может быть лучше для этих контролеров, чем требование прозрачности принятия решений для частных лиц, заинтересованных в том, чтобы призвать чиновников к ответу за ошибки или недобросовестные действия?[151]

Согласно нашему подходу, мотивирование административного акта составляет «сердцевину» выраженного посредством этого акта административного решения, и именно мотивировка (в привязке к идентификации структурных элементов административной нормы, задействованной под вынесение административного акта) должна выступать первоочередным предметом фокусировки административно-процессуальных исследовательских усилий при судебном рассмотрении жалобы на этот акт, поскольку рассмотрение и интерпретация и оценка прямой связи с законом у мотивировочной и резолютивной частей оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта могут столкнуться с критической проблемой разграничения между толкованием нормы и административным усмотрением издавшего этот акт органа, с учетом того, что:

1) связь в интерпретационной функции между административным актом и законом принимает различные формы в зависимости от связанного жесткими рамками или дискреционного характера деятельности, являющейся предметом названного акта: особое значение при судебном рассмотрении и толковании оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта, изданного органом, наделенным административно-дискреционными полномочиями, приобретают определенные в нем телеологические (реализующие целеполагание) элементы; если же речь идет об

[151] *Mashaw J.L.* Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance [Разумное управление: Европейский союз, Соединенные Штаты и проект демократического управления] // The George Washington Law Review. – 2007. – Vol. 76. – № 1. – P. 99–124. – P. 102–103.

издании такого акта в строгих императивных правовых рамках, то обращение к телеологическому толкованию непринципиально;

2) толкование административного акта в принципе имеет свою специфику в сравнении с толкованием всех других правовых актов, детерминированную зачастую отсутствием четких указаний на применимые критерии толкования, а также рядом событий и характеристик, свойственных этому специфическому виду правовых актов.

Судебная инстанция, рассматривающая оспариваемый в порядке административного судопроизводства административный акт, не вправе осуществлять домысливание или симулирующую (воспроизводящую) реконструкцию мотивации лица, издавшего этот акт, более, чем в целях подтверждения или оценивания, во избежание посягательства на принцип объективности судопроизводства.

Для того чтобы административный акт был совершенным и эффективным, а главное – законным, он должен быть издан после прохождения некоторого определенного процесса, включающего несколько актов и операций, которые в совокупности называются административной процедурой.

Природа административного судебного процесса (в рамках исследуемой предметно-объектной области) может быть раскрыта через то, что в процессе оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства реализуется специфический юридический феномен сопряжения (пересечения) связывающей орган исполнительной власти в его действиях **административной процедуры** (как формы функции этого органа) и **административного судебного процесса** (как формы функции судебного органа по административным спорам). Поэтому вопрос об изначальном соответствии принятия (издания) административного акта процессуальным требованиям и рамкам административной процедуры, предъявлявшимся (предъявляемым) к изданию такого рода актов соответствующим органом (органами) – выступает существенно важным предметом фокусировки административно-процессуальных исследовательских усилий при судебном

рассмотрении жалобы на этот акт.

Под **административной процедурой** (в рассматриваемой сфере) понимается нормативно закрепленный порядок действий органа исполнительной власти по разработке и принятию административной меры или комплекса административных мер, которые:

– объективируются в административном акте;

– выражают властную волю указанного органа, мотивированного и связанного публичными интересами, а также частными интересами заявителя в конкретном деле, преломляемыми через публичные интересы;

– детерминируют логику процедурных действий и применения материальных норм между двумя положениями – начальным моментом реализации властных полномочий (в рассмотрении конкретного дела для вынесения административного акта) и конечным моментом создания такого акта, создавая специфичные для каждого конкретного случая (каждого типа случаев) юридические последствия.

Выводы по Главе 1

Оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства – это правовой порядок и соответствующий процесс подачи заявления (как административно-процессуального акта) в государственный судебный орган, уполномоченный (в зависимости от юрисдикции) на рассмотрение административных исков или иных форм исковых заявлений, предметом которых является **оспаривание – как обжалование и опротестовывание с истребованием отмены или изменения, либо, напротив, истребованием совершения определенных действий –** решений и действий (в том числе в форме актов) или бездействия органа исполнительной власти с целью защиты или восстановления своего субъективного правового положения, пострадавшего от мер или бездействия указанного органа, и с целью аннулирования (признания недействующим или юридически ничтожным), отмены (прекращения действия) или изменения меры, которая была сочтена незаконной и которая определила набор интересов, по которым возник спор между истцом и указанным органом, а равно процесс и результат разбирательства по такому заявлению.

Комплекс процессуально-правовых норм, регулирующих оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства, следует позиционировать как обособленный механизм[152] **института административно-судебного оспаривания актов, решений, действий (бездействия) определенных субъектов[153]**, по смыслу ч. 2 ст. 1 Кодекса

---

[152] Закреплен в рассматриваемых в настоящей работе актах ФРГ и Австрии, а также в Кодексе административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 01.04.2025).

Согласно нашей уточняющей дефиниции, **правовой механизм** – это аксиологически и телеологически детерминированный, сложноорганизованный нормативно-институциональный и процессуально-деятельностный строй (правоупорядочивающий субстрат, фундаментальная онтологическая и гносеологическая матрица), системно-структурно организующий нормативное регулирование в определенной сфере в диалектическом единстве материальных и процессуальных норм, специализированных правовых режимов и алгоритмов, когнитивно-доктринальных конструкций.

[153] Помимо того, если говорить языком Кодекса административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 01.04.2025), к административно-процессуальному судебному

административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в действ. ред.). Такая обособленность комплекса процессуально-правовых норм, регулирующих оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства, определяется нижеследующим:

1) обширностью круга правоотношений (соответственно, связанных норм и правовых режимов), по которым, в рамках которых и в связи с которыми могут издаваться административные акты и которые могут порождаться или существенно изменяться такими актами при их оспаривании в порядке административного судопроизводства, и при этом родственностью и системной общностью таких правоотношений по признаку отношения к группе субъектов издания таких актов;

2) высокой социальной значимостью этого комплекса процессуально-правовых норм (как средства правового гарантирования, правовой охраны и защиты субъективных прав и законных интересов потенциальных заявителей);

3) высокой государственно-управленческой значимости этого комплекса процессуально-правовых норм – как средства обеспечения правомерности администрирующей деятельности и легитимности ее в восприятии населением, средства пруденциальной (упреждающей, ориентированной на потенциальные риски) превенции дефектов государственного управления;

4) активной процессуальной востребованностью и устойчивой применяемостью в рамках всей системы судебного административно-процессуального производства.

Первоочередными предметами фокусировки административно-процессуальных исследовательских усилий при судебном рассмотрении

праву относимы и другие вопросы, не относимые к указанному, в их числе, например, дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок и мн. др. Так что комплексом норм об административно-судебном оспаривании актов, решений, действий (бездействия) определенных субъектов не исчерпывается административно-процессуальное судебное право, выступая, согласно нашей классификации, лишь его институтом, внутри, соответственно, уже которого – исследуемые в настоящей работе вопросы. – Прим. авт.

жалобы на административный акт являются:

– телеологическое содержание, качество и правовая обоснованность мотивированности (как элемент законности) оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта;

– процессуальная (процедурная) «чистота» оспариваемого в порядке административного судопроизводства административного акта.

Сравнительно-правовое исследование подходов в Германии и Австрии (а также для чистоты исследования – в Швейцарии, Швеции, Нидерландах и Бельгии) позволяет сделать вывод относительно того, что многообразие и различия реализованных в них подходов не влияют на наши научные результаты относительно сущности правового механизма судебного оспаривания административных актов, понятия, природы и особенностей административного акта как объекта исследуемого судебного оспаривания. **Логический посыл: главное, чтобы административный акт в процессуальном нормативном поле и процессе судебного оспаривания административных актов подпадал под признаки такого подлежащего оспариванию в определенных условиях административного акта, на этом фоне не столь существенно, как он именуется (акт, решение или иное) и закреплена ли его легальная (в законе) дефиниция и, если закреплена, то насколько развернуто и детализированно и в каком интерпретационном подходе.**

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОСПАРИВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В АВСТРИИ, ГЕРМАНИИ И РОССИИ

2.1. Судебное оспаривание административных актов: опыт Австрии

2.1.1. Некоторые вводные позиции

Процесс формирования и эволюции государственности, системы государственного управления и административного права в Германии, в Австрии, да и в России, как справедливо указывают Армин фон Богданди и Петер Хубер, можно описывать во многих проекциях и перспективах (логических моделях), преследуя при этом совершенно разные познавательные интересы[154].

Многообразие актуальных теоретических аспектов побуждает нас ограничиться в адресовании к опыту Австрии и Германии и его научном осмыслении и систематизации лишь общим описанием большинства значимых аспектов и артикулированно (выпукло, подчеркнуто) выделить только те из них, которые имеют прямое отношение к поставленным теоретическим исследовательским задачам.

Сравнительное административно-процессуальное право (как и сравнительное административное право) – это прежде всего академическая дисциплина, но это и нечто большее, являясь средством проведения политики в области государственного управления. Помимо чистого знания о функционировании других правовых систем и основанной на этом теории права, растет практическая потребность в сравнительном праве. Там, где требуется административная модернизация, сравнительное административное

[154] *Богданди, фон. А., Хубер П.М.* Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права Института Макса Планка. – 2014. – Вып. 3. – № 1. – С. 1–68. – С. 3. <https://dpp.mpil.de/03_2014/vol3.cfm>.

право становится привлекательным источником новых моделей, стратегии и вариантов развития. Это осознание не ново. В истории публичного права разных стран неоднократно наблюдались этапы, когда проявлялся выраженный интерес к праву другой страны, и когда такой интерес был взаимным и / или контрастным, это служило толчком для развития. Однако в прошлом это были, как правило, регулярные фазы взаимного влияния[155].

Различия между австрийской и немецкой системами административного права и административного процесса, как показывает их изучение, не столь существенны, как, например, между немецкой и французской.

Согласно Эберхарду Шмидту-Ассманну и Стефани Дагрон, наиболее существенные **различия в административном праве Германии и административном праве Франции** отражены в следующих позициях:

– административная система Франции традиционно основана на выраженной централизованности и единстве, в отличие от федеративной децентрализованной административной структуры Германии;

– легитимация исполнительной власти в Германии ориентирована на парламент, в отличие от двойной легитимации французской администрации в президентской системе Французской Пятой Республики, что имело последствия для независимости администрации и роли административного усмотрения;

– различаются представления об акцентируемых контрольных задачах и функциях парламентского законодательства, а также о функциях законодательства в сфере исполнения судебных решений и в сфере исполнительной власти;

– различаются приоритеты административного процессуального права и материального права;

---

[155] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 467.

– различаются концепции административной юрисдикции, ориентированные в большей степени на объективный административный контроль или в первую очередь на защиту индивидуальных прав;

– немецкое административное право можно охарактеризовать как более ориентированное на форму, а французское административное право – как более ориентированное на функцию[156].

Напротив (переходим от сравнения с Францией к нашему предмету), Германия, и Австрия – федеративные государства, даже конституционно-территориальные формы субъектов федерации у них звучат одинаково – федеральные земли. Есть и немало пересечений в общей истории или истории весьма активного взаимообмена (миграции) идей государственного строительства. Все это определяет выраженную концептуальную близость правовых систем этих двух государств. И искать столь уж существенные различия в них по нашему тематическому горизонту было бы изначально несколько легковесно.

А потому, как мы уже определили и анонсировали во Введении, основной авторский замысел состоял в том, чтобы не погружаться в сопоставление по каждой позиции порядков (режимов) оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, закрепленных в законодательствах Австрии, Германии и России, поскольку это было бы вскрытие различий чисто в технологиях, несколько далеких от науки, но сосредоточиться на вскрытии правовой природы административного акта и его оспаривания в порядке административного судопроизводства. Именно поэтому в настоящей работе отсутствует прямое проведение соответствий между нормами профильных законов, но акцент сделан именно на теории административного процесса, в исследованиях которой (теории) нормативный и

---

[156] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 397–398, 399.

правоприменительный опыт и научная правоведческая мысль Австрии, Германии и России выступили источниковой основой (задействование разных стран обеспечило должную репрезентативность и перекрестную верификацию наших научных наработок).

Кроме того, история государственного строительства Австрии и Германии за последние полтора-два столетия шла относительно эволюционно, имея пиковые значения отклонений в одинаковые примерно периоды истории (развал Австро-Венгерской и Германской империй, далее почти общий нацистский период), но все же это были на всем протяжении истории примерно однородные картины развития, в отличие от нашей страны, претерпевшей за эти полтора-два столетия три радикально разных государственных строя (если не больше, считая существенно отличавшиеся периоды госстроительства в СССР). А потому на всем протяжении всего указанного периода проводить соответствие или оппонирующее рассогласование (разведение) моделей Австрии, Германии и России нерационально.

2.1.2. История регулирования административного процесса Австрии

Важность австрийского вклада в развитие европейской правовой культуры в области административно-процессуального права сегодня, писал Хайнц Шаффер, возможно, недостаточно признана. Однако его развитие поучительно для понимания основополагающих принципов современной административной процедуры и условий ее реализации и реформирования[157].

Согласно мнению П.Н. Бирюкова, опыт Федерального административного суда Австрии в сфере административного

[157] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 424.

судопроизводства представляется весьма интересным и заслуживающим подробного изучения[158].

В.А. Подейко обоснованно отмечает, что австрийская система административных судов знакома российским юристам гораздо меньше, чем германская или французская[159].

Австрийская административная юрисдикция в большей или меньшей степени, согласно Мартину Келеру, берет свое начало в 1876 году[160].

Хотя не Австрия, а Испания одной из первых в числе европейских государств приняла закон об административном процессе – в 1889 году, **именно австрийское законодательство представляло собой конкретный опыт органичного свода правил, повлиявших на законы, которые постепенно утверждались в Европе**. В конце XIX века испанское законодательство регламентировало процессуальные стадии, судебные иски против административных актов, сроки, в течение которых должны были быть даны заключения и приняты окончательные меры. Однако эти нормы были малоэффективны из-за отсутствия санкций[161]. Испания на практике оказалась не готова к созданию эффективного закона об административном судопроизводстве. Конец 1910-х – начало 1920-х гг. стали для Австрии, которая начала строить свою идентичность после распада Австро-Венгерской монархии и окончания Первой мировой войны, моментом великих преобразований. Основной закон Австрии (до образования Австро-Венгрии) от 21.12.1867 урегулировал общие права граждан королевств и земель Национального совета

---

158 *Бирюков П.Н.* Федеральный административный суд Австрии // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 3. – С. 22–26. – С. 25.

159 *Подейко В.А.* Система административных судов Австрии: история и современность // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 32–39. – С. 32.

160 *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 32.

161 *López Menudo F.* Los principios generales del procedimiento administrativo [Общие принципы административного процесса] // El procedimiento administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p. – P. 114.

и являлся частью Конституции, состоявшей из пяти основных законов, которые были приняты восточной частью Австрийской империи в Северогерманской конфедерации. Судебный контроль над административными решениями существовал со второй половины XIX века и реализовывался Высшим административным судом Австрии. **Закон Австро-Венгрии от 1875 года** уже давал австрийской судебной власти возможность аннулировать решения государственных органов, противоречившие основополагающим правовым принципам, которые уже в те годы регулировали осуществление административных функций[162].

Нельзя сказать, что в Австрии до 1925 года не было административного права, но оно не было систематизировано надлежащим, отвечавшим уже духу времени, образом. Вместе с тем, актов было немало, и развитие законодательства в рассматриваемой сфере шло своим чередом.

Ранее в Австрии действовали:

– Указ судебной канцелярии от 02.03.1799 об эффективности политических призывов;

– Указ Придворной канцелярии от 18.04.1807 о копиях протоколов официальных переговоров комиссии;

– Указ Придворной канцелярии от 31.12.1810[163].

Но мы обоснованно вправе обратить свое внимание на еще более ранние времена. «Юридизация» административной процедуры в Австрии началась, как пишет Томас Олеховски, с того момента, когда действия властей столкнулись с узаконенными правами подданных. Когда в середине XVIII века начали разграничение административных и судебных органов, австрийский монарх Мария Терезия постановила, что в рамках новых административных органов должен быть создан специальный орган (его описание звучало так: «*consessus*

---

[162] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p. – P. 26–27.

[163] Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen In Kraft seit 01.09.1950 bis 31.01.1991 // <https://rdb.manz.at/document/ris.n.NOR12058486>.

in causis principis et commissorum» – Собрание, рассматривающее дела с участием Императора и вопросы, касающиеся императорской казны). Этот орган должен был решать споры в области публичного права, и **Мария Терезия издала собственный Регламент** (Consessualordnung), который содержал относительно точные правила подачи жалоб и встречных возражений, проведения устных слушаний и многое другое. Но даже эти удивительно современные правила были заменены, когда рассмотрение публично-правовых споров («*contentiosa publica*») было полностью изъято из ве́дения административных органов и передано в ве́дение судов, занимающихся гражданским и уголовным правом. Это произошло в два этапа – в 1762 и 1782 годах. Однако следует обратить внимание и на термин «суд», который использовался в то время: независимость судебной власти, которая необходима сегодня, была неизвестна в абсолютистских государствах XVIII века. На практике судьи работали в основном независимо, но в случае вынесения смертных приговоров должны были заручиться санкцией монарха, а монарх мог лично вмешаться в рассмотрение конкретных дел в любое время. Монарх мог давать указания и заменять судей, принимать решения самостоятельно, «*ex plenitudine potestatis*» (от полноты власти). Это касалось налогового и строительного права, а также уголовного и гражданского права. Лишь под влиянием эпохи Просвещения эта практика перестала существовать, и монархи постепенно отстранились от судебной власти. Судебная независимость была конституционно закреплена в Австрии только во время революции 1848/1849 годов, но после начала XIX века такие властные решения, в принципе, принимались весьма редко. Однако небольшой рудимент сохранился до наших дней в виде института помилования и права федеральных президентов на отмену приговора[164].

[164] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della

За это достижение в области верховенства права пришлось заплатить высокую цену: монархи ограничивались гражданским и уголовным правосудием. Они не хотели и не могли отказаться от других областей права, то есть от того, что мы сегодня называем административным правом, не пошатнув основы своего правления. По этой причине ближе к концу XVIII века началось движение за то, чтобы затруднить доступ к судам или даже объявить его недопустимым для административных дел. Апелляции на решения административных органов можно было подавать только в вышестоящие административные инстанции. Такое развитие событий в Австрии соответствовало общей тенденции на Европейском континенте. Среди многих других заслуживает, по аналогии, упоминания **Закон Франции от 16.08.1790**, запрещавший вмешательство суда в административные дела. В свете этого закона во Франции начал развиваться собственный способ правовой защиты в административных делах, возглавляемый Государственным советом. В Австрии же аналогичные усилия застопорились на стадии планирования[165].

Было бы преувеличением сказать, что в начале XIX века в Австрии не существовало процессуальных норм по административным делам. Но те, что существовали, были явно несовершенны; в большинстве своем они касались непосредственно материального административного права и разъясняли лишь отдельные вопросы, например, при каких условиях может быть подана апелляция. В качестве примера, иллюстрирующего ситуацию того времени, можно привести **Ордонанс министра внутренних дел Австрии от 1859 года**, состоявший из трех пунктов: если первые два регулировали конкретные административные вопросы (гражданство и т. д.), то третий в

Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 26–27.

[165] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 27–28.

целом устанавливал, что апелляции на решения политических властей должны были быть поданы в орган, решение которого оспаривается, в течение 60 дней. В то время комплексные нормативные акты являлись исключениями из правил. Особого внимания заслуживали положения **Уголовного кодекса от 1803 года** о тяжких полицейских нарушениях, которые сегодня некоторые современные правоведы назвали бы административным уголовным правом. Они состояли из двух разделов, первый из которых содержал материальные нормы наказания, а второй – процессуальные. Последние были вдохновлены в основном уголовно-процессуальным правом и, таким образом, демонстрировали вполне высокий уровень воплощения Верховенства Закона. **Финансовое уголовное уложение Австрии 1835 года** содержало как материальную, так и процессуальную части[166].

Развитие упорядоченной административной процедуры, формы которой призваны гарантировать законность управления и, в частности, соблюдение прав сторон, участвующих в споре, относится, согласно Рудольфу Гернритту, лишь к более позднему времени; оно явилось результатом и выражением перехода от полицейского государства к конституционному и конституционно-государственному управлению. Полицейское государство, развившееся с укреплением идеи унитарного государства (труды Макиавелли, возникновение великих держав) из средневекового феодально-государственного, в Австрии особенно в течение XVIII века, возникло из того, что после преодоления власти сословий индивидуальные суверенные права правителя против его подданных были объединены в единую государственную власть при помощи княжеской гражданской службы. Она характеризуется, в частности, тем, что в силу «*jus politiae*» правитель обладает всей полнотой власти с целью или даже под предлогом заботы о благополучии своих подданных и о хорошем состоянии

[166] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 27–28.

государства. Поскольку эта забота, в отличие от защиты частных прав, для которой существуют строго процессуальные формы, осуществляется в соответствии с, как говорят, «свободной конвенцией», правитель и его чиновники не связаны никакими определенными правилами, свободны и неподотчетны по отношению к своим подданным; «в полицейских делах нет апелляции», то есть нет суда. Поэтому нет и претензий на упорядоченную процедуру, которая, определяемая только практическими соображениями, развивается в рамках обычного права или в виде инструкций властям. Таким образом, здесь деятельность полицейских органов по существу противоположна деятельности судов. Только когда дело становится «судебным», т.е. когда права личности нарушаются постановлением государственного суда, происходит регламентированная процедура, поскольку именно в этом случае суды становятся ответственными. Это особенно касается так называемых «судебно-полицейских дел», то есть споров, которые возникают на основании полицейских законов, но затрагивают субъективные права, например, когда на частную собственность посягают в общественных интересах в силу *jus eminens* суверена. Здесь, в отличие от «чисто полицейского вопроса», возможна апелляция в суд, в Австрии XVIII века – в судебные сенаты территориальных единиц или в специальные фискальные суды, в которых каждый мог отстаивать свои права в форме судебного процесса против государства. Однако эта защита не всегда была эффективной, в частности потому, что привилегия безапелляционности препятствовала обращению в имперские суды; кроме того, более могущественные князья обычно стремились затруднить отстаивание прав против княжеской администрации путем преследований. Таким образом, юрисдикция судов по рассмотрению дел судебной полиции представляет собой средство защиты подданных в полицейском государстве даже от действий суверенной администрации. Дополнительную защиту обеспечивала фискальная теория, согласно которой личность государства делится на суверенную и собственническую; последняя образует казначейство. Следствием этой теории являлось то, что во всех

случаях, когда администрация вмешивалась в имущественные права подданных, казна, как «мальчик для битья государства», становилась ответчиком в обычных судах, поскольку государство как казна являлось таким же субъектом собственности, как и отдельный человек. Однако, за исключением судебно-полицейских и фискальных дел, власти везде действовали исходя из практических соображений (удобства), прежде всего на основании внутренних инструкций; процессуальные права в административном судопроизводстве не признавались. В целом австрийское законодательство вплоть до пятидесятых годов XIX века также исходило из этой точки зрения[167].

Отправной точкой для систематизации (в том числе кодификации) права вообще в Австрии стал **Общий гражданский кодекс от 1812 года**, который доказал, что этот подход может интегрировать достаточную степень правовой определенности в правовую базу. Однако австрийское административное право в то время не регулировалось, и потребовалось время до второй половины XIX века, чтобы появилось статутное административное право[168].

В 1854 году был издан **Императорский указ**, регламентировавший общие процедуры исполнения. Некоторые его части выглядят удивительно современно. Например, была проведена классификация обязанностей подданных, которая актуальна для Австрии и сегодня. Одни обязанности заключались в уплате денег, другие могут быть исполнены только самим обязанным лицом. Третья категория обязанностей могла быть исполнена не так, как предполагалось изначально (например, если обязанное лицо не сносит свой незаконно построенный дом, власти могут произвести снос и взыскать расходы с обязанного лица). Однако эти положения были оттеснены на второй план

---

[167] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 8–10.

[168] *Lachmayer K., Wagenknecht E.* The post-codification era of administrative law in Austria [Посткодификационная эпоха административного права в Австрии] // <https://realaw.blog/2024/04/19/the-post-codification-era-of-administrative-law-in-austria-by-konrad-lachmayer-and-eleonora-wagenknecht/>. – 19.04.2024.

пунктом, в котором говорилось, что в случае «противоправного поведения» может быть предусмотрено и «телесное наказание». По этой причине постановление стало известно как «патент на розги» (*prügelpatent*). Наконец, **Постановление от 1855 года** содержало общие принципы для административных органов, предписывало властям обосновывать свои решения и цитировать или указывать законы, на основании которых они были приняты. Решение также должно было содержать указание на то, какие средства правовой защиты доступны против него и каковы сроки исполнения. Однако эта официальная инструкция была не более чем внутренним регламентом для властей: стороны не могли на нее ссылаться[169].

После первоначального установления в Австрии конституционализма в 1848 г., была издана **Административная инструкция для окружных чиновников** (Amtsinstruktion für die Bezirksämter) для разбирательства дел в администрации, основанная на ряде принципов (например, положения о прямой или косвенной заинтересованности в деле и основное описание процессуальных форм, учитывающее вопросы политического управления; и в то время уже действовали принципы простоты и экономичности)[170].

Были изданы **Императорский указ от 20.04.1854 о правилах исполнения приказов и решений политических и полицейских властей**, а также **Регламент, утвержденный Министерским указом от 03.04.1855**[171], об

---

[169] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 28–29.

[170] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 427.

[171] Verordnung der Minister des Innern und der Justiz, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches und der Militärgränze, womit die Amtsinstruction für die rein politischen und für die gemischten Bezirks und Stuhlrichterämter erlassen wird [Указ министров внутренних дел и юстиции, действующий во всех землях Короны, за исключением Ломбардо-Венецианского королевства и Военной Короны, издающий

определении органов, ответственных за расследование тех нарушений закона (и наказаний за них), которые не объявлены уголовными преступлениями в уголовном законе, этот Регламент определял соответствующий порядок действий[172]. Регламент от 1855 года уже содержал некоторые указания для действий административных органов, однако он рассматривал граждан, скорее, как объекты административной деятельности, чем как участников, наделенных субъективными правами. Такая ситуация была неудовлетворительной, поскольку позволяла властям «самый безграничный произвол»[173].

Во второй основной части, втором и третьем разделах **Должностной инструкции для смешанных районных управлений от 1855 года** были изложены некоторые принципы судопроизводства в полицейских органах, но только с точки зрения инструкций подведомственным органам по ведению дел. Только под влиянием конституционного движения в XIX веке, указывал Рудольф Гернритт, принцип верховенства законодательной власти и подчинения всей администрации законодательству постепенно проник и в администрацию, и государство становилось правовым государством, волеизъявление которого абсолютно связано с законом. Важнейшим следствием этого изменения взглядов стало создание административной юрисдикции, которая передавала решения по административным спорам в независимые органы или подвергала их последующему пересмотру такими органами[174].

официальную инструкцию для чисто политических и смешанных районных и председательских судейских канцелярий] // Reichsgesetzblatt. – 1855. – № 52.

[172] Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen In Kraft seit 01.09.1950 bis 31.01.1991 // <https://rdb.manz.at/document/ris.n.NOR12058486>.

[173] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 38.

[174] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 10.

В середине – второй половине XIX века принципами австрийской системы являлся целый ряд начал, отличавших ее от германских систем: положение, что административный суд должен быть независим от администрации; компетенция административного суда строго ограничена одной лишь охраной закономерности, не вопросы факта должны были интересовать суд, но лишь нарушения права; только при нарушении Закона гражданин имеет возможность вчинять административный иск. Форма административного иска в австрийском праве интерпретировалась весьма широко, не ограничивалась ни одной областью управления; принципиально любое право могло быть им защищаемо против любого административного акта, от кого бы он ни исходил или в какой бы форме ни возник[175].

В 1867 году Австрийская империя была преобразована в Австро-Венгерскую монархию, а с принятием так называемой **Декабрьской Конституции** австрийская часть двуединой монархии получила основные конституционные рамки, которые просуществовали до ее конца в 1918 году[176].

В тот период были изданы следующие представляющие для наших исследовательских задач интерес акты[177]:

Министерский декрет от 30.09.1857 «Об установлении Общих правил наказания за мелкие правонарушения, наказание за которые не определено ни в общем уголовном законе, ни в специальных правилах»[178];

---

[175] *Корф С.А.* Административная юстиція въ Россіи. Книга вторая: Очерк действующаго законодательства. Книга третья: Очеркъ теоріи административной юстиціи. – С.-Петербургъ: Типографія Тренке и Фюсно, 1910. – С. 443–444.

[176] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 30.

[177] Указаны в: Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen In Kraft seit 01.09.1950 bis 31.01.1991 // <https://rdb.manz.at/document/ris.n.NOR12058486>.

[178] Ministerialverordnung vom 30. September 1857, womit eine allgemeine Vorschrift für die Bestrafung jener geringeren Gesetzesübertretungen bekanntgemacht wird, für welche weder in dem allgemeinen Strafgesetze noch in besonderen Verordnungen die Strafe bemessen ist [Министерский декрет от 30.09.1857 «Об установлении Общих правил наказания те мелкие правонарушения, наказание за которые не определено ни в общем уголовном законе, ни в специальных правилах»] // Reichsgesetzblatt. – 1857. – № 198.

Министерский декрет от 05.03.1858 «Об установлении процессуального порядка действий в делах о правонарушениях, относящихся к политической деятельности»[179];

Министерский декрет от 31.01.1860 «О введении в действие Положения об апелляции, а также о праве на смягчение наказания и помилование в случаях правонарушений, относящихся к сфере политических полномочий и не предусмотренных Уголовным кодексом»[180];

Министерский декрет от 30.08.1868 «О рассмотрении апелляций по вопросам политического управления»[181].

На уровне территориальных частей Австрии действовали свои референтные исследуемой тематике акты:

Закон Штирии от 26.03.1909 «О применении средств правовой защиты от решений муниципальных властей и представителей»[182];

Закон Каринтии от 14.09.1911 «О процедуре обжалования решений и распоряжений муниципальных властей»[183].

---

[179] Ministerialverordnung vom 5. März 1858, womit Vorschriften über das Verfahren in den zur politischen Amtshandlung gehörigen Übertretungsfällen erlassen werden [Министерский декрет от 05.03.1858 «Об установлении процессуального порядка действий в делах о правонарушениях, относящихся к политической деятельности»] // Reichsgesetzblatt. – 1858. – № 34.

[180] Ministerialverordnung vom 31. Jänner 1860, womit Bestimmungen über den Rekurs und über das außerordentliche Straf-Milderungs- und Nachsichtsrecht in den zur politischen Amtshandlung gehörigen, im Strafgesetze nicht begriffenen Übertretungen erlassen werden [Министерский декрет от 31.01.1860 «О введении в действие Положения об апелляции, а также о праве на смягчение наказания и помилование в случаях правонарушений, относящихся к сфере политических полномочий и не предусмотренных Уголовным кодексом] // Reichsgesetzblatt. – 1860. – № 31.

[181] Ministerialverordnung vom 30. August 1868, betreffend die Behandlung der Rekurse in Angelegenheiten der politischen Verwaltung [Министерский декрет от 30.08.1868 «О рассмотрении апелляций по вопросам политического управления»] // Reichsgesetzblatt. – 1868. – № 124.

[182] Landesgesetz für Steiermark vom 26. März 1909 über die Geltendmachung der Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Gemeindebehörden und -vertretungen [Закон Штирии от 26.03.1909 «О применении средств правовой защиты от решений муниципальных властей и представителей»] // Landesgesetzblätter. – 1909. – № 33.

[183] Landesgesetz für Kärnten vom 14. September 1911 betreffend das Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen und Verfügungen der Gemeindebehörden [Закон Каринтии от 14.09.1911 «О процедуре обжалования решений и распоряжений муниципальных властей»] // Landesgesetzblätter. – 1911. – № 44.

Основной закон Австро-Венгрии от 22.10.1867 «О судебной власти»[184] предусматривал, что лицу, которое считало, что его права были нарушены решением или приказом административного органа, разрешалось заявлять свои претензии в административном суде в публичном устном разбирательстве[185].

С 1876 года созданный и приступивший к работе, согласно **Закону Австро-Венгрии от 22.10.1875 «Об учреждении Административного суда»**[186], Высший административный суд[187] Австрии должен был выносить решения о нарушениях закона, допущенных в результате принятия административных положений. Кроме того, в задачи Суда входила, в частности, отмена административных решений с процессуальными нарушениями, то есть когда они были приняты, как гласил закон, «с нарушением существенной формы административной процедуры». В таком случае Высший административный суд должен был «отменить решение или постановление на основании процессуальных недостатков и передать дело в соответствующий

---

[184] Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt [Основной закон Австро-Венгрии от 22.10.1867 «О судебной власти»] // Reichsgesetzblatt. – 1867. – № 144. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1867&page=426&size=45>.

[185] *Rebhan H.* 1876: Die Gründung des Verwaltungsgerichtshofes [1876: Основан Административный суд] // <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>.

[186] Gesetz betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes – VwGG 1875 [Закон Австро-Венгрии от 22.10.1875 «Об учреждении административного суда»] // Reichsgesetzblatt. – 1875. – № 36. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1876&page=110&size=45>; <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>.

[187] Мы принимаем во внимание и с уважением учитываем **позицию В.А. Подейко**: «Необходимо сделать терминологическую оговорку применительно к самому наименованию Административной судебной палаты. В русскоязычной литературе (не только современной, но даже имперского времени) часто можно встретить перевод “Административный суд”. Можно было бы согласиться с допустимостью такого перевода в современных условиях, если бы не создаваемая тем самым путаница с наименованиями административных судов Германии. В переводах германских административно-процессуальных законов на русский язык, выполненных под редакцией Т. Ф. Яковлевой, немецкоязычный термин *Gericht* переводится как “суд”, а *Gerichtshof* – как “судебная палата”; такой подход весьма удачен» (*Подейко В.А.* Система административных судов Австрии: история и современность // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 32–39. – С. 33). Тем не менее, **мы считаем возможным использовать термин «суд»**, поскольку указанная палата обладала всеми признаками судебного органа, и излишне множить понятия даже под строго-лингвистически обоснованным предлогом – мы считаем это нецелесообразным.

орган, чтобы тот вынес новое решение или постановление». Сложность для Суда заключалась в том, что в то время практически не существовало четких процессуальных предписаний. Поэтому основные критерии государственной юридической процедуры постепенно выделялись Высшим административным судом Австрии через его квазиправотворческую судебную практику[188].

Учреждение Высшего административного суда в Австрии (*Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*) **Законом от 22.10.1875**, по мнению Рудольфа Гернритта, привело к повышению строгости соблюдения законности и в отношении процедуры издания административных актов путем назначения Административного суда для рассмотрения административных актов также с точки зрения соблюдения основных форм административной процедуры. Это было весьма смелое начинание, поскольку в то время существовали лишь очень скудные процессуальные нормы. За десятилетия своей деятельности Высший административный суд Австрии установил принципы административной процедуры в своей практике, что являлось немалым достижением и в то же время представляло собой выдающийся пример формирования права с помощью судов. На этой работе основывались последующие реформы в бывшем имперском государстве: проекты процессуального закона и экспертные заключения Панна, Брунштейна, Тезнера, работы Лингга, Лемайера, Брокгаузена и др., исследования по реформе внутреннего управления 1904 года (Кербер), ценные проекты Комиссии по содействию административной реформе от 1911 года (Шварценау). Эти усилия и работы получили свое логичное законодательное завершение (воплощение) в пакете австрийских законов об административной процедуре от 1925 года[189].

---

[188] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 427–428.

[189] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 10.

В 1884 году юрист Йозеф Людвиг Брунштейн обратился к так называемому ежегодному собранию австрийских юристов *Адвокатентаг* (Advocatentag) с просьбой принять резолюцию о реформировании административной процедуры. Это предложение было примечательно тем, как пишет Томас Олеховски, что в нем были определены долгосрочная и краткосрочная цели. В долгосрочной перспективе одноуровневая австрийская административная юрисдикция должна была быть преобразована в многоуровневую систему, подобную той, что действовала в Пруссии. Административный суд должен был быть полностью заменен административными судами первой инстанции, решение которых можно было бы обжаловать в Административном суде. Это требование уже неоднократно выдвигалось во время создания Административного суда 1871–1875 годов, но правительство отказывалось, поскольку это означало бы, что общая реформа австрийской административной системы займет много лет. Йозеф Людвиг Брунштейн заявил, что необходимо придерживаться этой долгосрочной цели – многоуровневой административной юрисдикции. Однако он также признал огромные трудности такого проекта и потребовал законодательного регулирования переходного периода в качестве средства защиты от наихудшего недовольства. Среди прочего возникли вопросы о том, как стороны должны быть проинформированы, как и могут ли они быть представлены, как можно изменить запрос, отозвать признание и оценить доказательства, а также о том, кто имеет право знакомиться с делами, и о многом другом, что касалось правового регулирования[190].

В итоге собрание *Адвокатентаг* попросило Карла фон Лемайера, в то время члена Административного суда, венского адвоката Арнольда Панна и профессора Чешского университета в Праге Иржи (Георга) Праяка высказать

[190] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 33–34.

свое мнение. В своем докладе Лемайер решительно высказался за расширение административной юрисдикции в сторону многоуровневой модели, при этом он не придал большого значения временным правилам, предложенным Йозефом Людвигом Брунштейном для реформирования процедуры. Он отметил, что пожелания Йозефа Людвига Брунштейна могут быть удовлетворены и внутренним административным регламентом. Панн придерживался иного мнения, поддержав Йозефа Людвига Брунштейна в предложенном им двухстороннем подходе: «Лучшее не должно быть врагом хорошего, поэтому работа по реформированию административной судебной системы не должна препятствовать немедленной реформе административной процедуры». Он подробно остановился на различиях между гражданским и административным судопроизводством и заявил, что административное судопроизводство никогда не должно быть так же сильно формализовано, как гражданское. По его мнению, в публичном праве на первый план всегда должно выходить установление истины, а административный орган должен иметь полную свободу действий в установлении фактов при решении вопроса, представляющего общественный интерес. Следовательно, это относилось, в частности, к тому, насколько власти связаны запросами сторон и могут ли стороны назначать экспертов. Уже упоминавшийся чешский юрист Праяк напомнил о значительных конституционных трудностях, с которыми столкнется общая реформа административной судебной системы, и поэтому также приветствовал попытку Йозефа Людвига Брунштейна реформировать административно-процессуальное право в рамках существующей административной организации. Тем не менее он решительно высказался за «отделение представления общественных, государственных и общественных интересов от полномочий по вынесению решений или постановлений», подобно отделению обвинения от судьи в уголовном процессе. В то же время Праяк выступал за то, чтобы прежние положения о процедуре принудительного

исполнения были оставлены без изменений, тем более что, по его мнению, они отличались особой «мягкостью»[191]. Увы, эта примечательная, с академической точки зрения, публичная дискуссия непосредственно не увенчалась какими-либо значимыми результатами.

Влияние судебной практики Высшего административного суда было, по словам Хайнца Шаффера, очень значительным, особенно для администрации, поскольку она не хотела рисковать тем, что ее решения и постановления будут отменены Высшим административным судом из-за процессуальных недостатков. Поэтому администрация вынуждена была следовать процессуальным принципам, разработанным названным Судом по спорам в его преемственных линиях правовых позиций[192].

В конце XIX века суды признали некоторые основные права граждан, среди которых появилось право быть заслушанным до принятия неблагоприятного административного акта. Австрийская судебная система ввела обязанность обоснования и участия адресатов окончательной меры с той же целью – защитить интересы граждан в связи с осуществлением административной власти. Таким образом, административная деятельность уже была ограничена четкими рамками. Поэтому в Австрии разрабатывался свод принципов, который был организован в специальные своды (уложения)[193].

---

[191] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 33–34.

[192] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 428.

[193] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p. – P. 27.

Фридрих Тезнер собрал и систематизировал результаты обобщения работы Высшего административного суда Австрии в своем «Справочнике по австрийскому административному праву», опубликованном в 1896 году[194].

Еще в 1894 году Правительство Австро-Венгрии внесло в Парламент проект, предусматривавший установление четырехнедельного срока подачи апелляций на решения и распоряжения политических государственных органов. Комитет Палаты представителей воспринял это как возможность в целом регламентировать апелляционное производство, заявив, что отсутствие общих положений приводит к правовой неопределенности. Последующий **Закон Австро-Венгрии от 12.05.1896 «О дополнении и изменении положений о порядке обжалования решений и распоряжений политических властей»**[195] можно рассматривать как прямого предшественника Общего закона Австрии «Об административном процессе» 1925 года. В остальном он, по мнению Томаса Олеховски, не привел к полному урегулированию административной процедуры, но прояснил некоторые важные вопросы. Речь шла, например, о форме подачи апелляций (письменно, устно и даже телеграммой) или о сроках, приходящихся на воскресенье и праздничные дни. Жалоба должна была подаваться в орган первой инстанции, но только вышестоящая инстанция могла принять решение о приемлемости жалобы. В решениях и постановлениях должно быть указано, подлежат ли они обжалованию, и, если да, то должен быть указан срок, в течение которого должны быть поданы жалобы. Если эта информация была неверной и сторона подавала апелляцию с опозданием, но в неправильный срок, решение или постановление первой инстанции должно было быть отменено, и должно было быть вынесено новое, на которое

---

[194] *Rebhan H.* 1876: Die Gründung des Verwaltungsgerichtshofes [1876: Основан Административный суд] // <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>.

[195] Gesetz womit ergänzende, beziehungsweise abändernde Bestimmungen bezüglich des Verfahrens bei Geltendmachung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Behörde getroffen wurden, 12 May 1896 [Закон Австро-Венгрии от 12.05.1896 «О дополнении и изменении положений о порядке обжалования решений и распоряжений политических властей»] // Reichsgesetzblatt. – 1896. – № 101.

устанавливался новый срок[196]. В указанном Законе Австро-Венгрии от 1896 года было введено хотя бы частичное (отраслевое) регулирование административной процедуры. Отсутствие единого законодательного регулирования и административная практика постепенно давали о себе знать, и систематизация процедур стала рассматриваться как необходимая часть масштабной административной реформы. И это помимо объективно имевшей место значимости работы Венского Высшего административного суда[197].

Комиссия под руководством будущего председателя Административного суда Эрвина фон Шварценау дала важный импульс реформе административной процедуры в 1911 году[198]. В рамках созданной Комиссии по содействию административной реформе в 1911 году был даже разработан проект министерского Указа, устанавливающего принципы административной процедуры. Однако начало Первой мировой войны помешало дальнейшему прогрессу в этом направлении[199], отложив все меры.

Дальнейшие реформы не проводились вплоть до конца монархии Габсбургов. Нерешенность вопроса о гражданстве делала невозможным любое изменение Конституции, но это было необходимым условием для любой далекоидущей административной реформы; законодательная власть не могла ограничиться скромной реформой, которая лишь систематизировала бы

---

[196] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 35.

[197] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 428.

[198] *Rebhan H.* 1876: Die Gründung des Verwaltungsgerichtshofes [1876: Основан Административный суд] // <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>.

[199] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 428.

административную процедуру в духе Брунштейна. После падения монархии в 1918 году правовая система «старой» Австрии была первоначально принята без изменений в государствах-преемниках, но затем постепенно развивалась в разных направлениях[200].

Основные законы Австрии 1867 года стали первой Конституцией Австрии, которая привела к принятию **Федерально-конституционного акта 1920 года** после превращения Австрии в республику в 1918 году[201]. Когда после Первой мировой войны была создана Австрийская Республика, Федеральный конституционный закон 1920 года заложил все основы современной австрийской институциональной структуры[202].

Статьи 129–136 **Федерального конституционного закона 1920 года** предусматривали создание Административного суда. В соответствии со статьей 129 этого акта, Административный суд должен был «обеспечивать законность всей государственной администрации»[203].

После Первой мировой войны Австрия стала играть ведущую роль в публичном праве, не только благодаря созданию Конституционного суда (Verfassungsgerichtshof), уполномоченного оценивать конституционность законов, но и благодаря своего рода первопроходческому вкладу в процедуру, приняв **Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе»** (Verwaltungsverfahrensgesetz). Этот закон восходил к Конституции

---

[200] *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37. – P. 35.

[201] *Lachmayer K., Wagenknecht E.* The post-codification era of administrative law in Austria [Посткодификационная эпоха административного права в Австрии] // <https://realaw.blog/2024/04/19/the-post-codification-era-of-administrative-law-in-austria-by-konrad-lachmayer-and-eleonora-wagenknecht/>. – 19.04.2024.

[202] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p. – P. 27.

[203] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 33.

1920 года в двух смыслах. Во-первых, потому что в ней был официально провозглашен принцип верховенства закона (Rechtsstaat) со всеми вытекающими отсюда последствиями для процесса принятия решений органами государственной власти; во-вторых, потому что в ней был заложен контекст и постулат, с которого должна была начать Венская правовая школа: «Вся государственная администрация может действовать только на основании закона» (статья 18.1)[204]. Следует отметить, что в 1925 году в Австрии было принято сразу несколько процессуальных законов благодаря учету накопленного за многие десятки лет юрисдикционной деятельности Венского Высшего административного суда; эти акты по большей части признавали формируемую в течение трех десятилетий судебной практикой правовую реальность[205].

В 1925 году в Австрии был принят пакет законов об упрощении управления (Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung), который, в соответствии с моделью судебного законодательства, был разделен на следующие 5 законов (обычно выделяют 4, последний из указанных ниже часто не упоминают):

– **Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии – Закон Австрии от 21.07.1925 «О введении законов об общих административных процедурах, об общих положениях**

---

[204] *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259. – P. 177.

[205] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo austriaco: evolucion, estado actual y perspectivas de futuro [Австрийская административная процедура: развитие, текущее состояние и перспективы] // El procedimiento administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p. – P. 405–440. *González Pérez J.* Los desafíos del procedimiento administrativo en el siglo XXI [Проблемы административной процедуры в XXI веке] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 49–71. – P. 51.

административно-уголовного права и административном уголовном судопроизводстве, а также об исполнительном производстве в администрации» (Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen)[206];

– **Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном процессе»** (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz)[207], который составил основу систематизации 1925 года и содержал общие процессуальные нормы в соответствии с определенными абстрактными моделями процессуальных форм;

– **Административно-уголовный закон Австрии от 1925 года** (Verwaltungsstrafgesetz), в его первой части содержались общие положения по вопросам «административно-уголовного» права (в этом смысле он, строго говоря, не относился к административному праву в нашем современном российском понимании), но во второй части этого акта содержались конкретные положения об административном судопроизводстве;

– **Закон Австрии от 1925 года «Об административном исполнении» (Verwaltungsvollstreckungsgesetz)**;

– **Закон Австрии от 1925 года «Об административной поддержке» (Verwaltungsentlastungsgesetz)**.

Последний из указанных актов также входил в названный законодательный пакет, но касался второстепенных аспектов административного процесса и потому обычно исследователями не

---

[206] Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 zur Einführung der Bundesgesetze über das allgemeine Verwaltungsverfahren, über die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes und das Verwaltungsstrafverfahren sowie über das Vollstreckungsverfahren in der Verwaltung [Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии – Закон Австрии от 21.07.1925 «О введении законов об общих административных процедурах, об общих положениях административно-уголовного права и административном уголовном судопроизводстве, а также об исполнительном производстве в администрации»] // <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAlt&Bgblnummer=273%2f1925&SkipToDocumentPage=True&ResultFunctionToken=41a05cbe-e52f-4244-b79f-6694bcc3fa84&Dokumentnummer=bgb1925_0273_00941>; <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000941>.

[207] Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) [Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном процессе»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1925. – № 274. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000945>.

артикулируется; его функция заключалась прежде всего в упрощении правовых норм административного права[208].

Принятие законов 1925 года определялось, согласно Рудольфу Гернритту, особенно острой необходимостью в демократическом свободном государстве придать всей административной деятельности твердую правовую основу и тем самым максимально отстранить администрацию от нелегитимного влияния партийных инстинктов, кроме того, сильнее обеспечить права партии путем более судебной организации процедуры и, наконец, упростить администрацию путем соответствующего технического оснащения. Однако эти цели соответствовали и Женевским резолюциям о реформе 1922 года, которые также включали в свою программу «упрощение и экономичную организацию государственного управления» и «сокращение работы, контор и персонала». Целью этой программы реформ было упрощение государственного административного аппарата путем упрощения нормативных актов, устранения излишних положений, сокращения цепи инстанций, внесения соответствующих изменений в организацию органов власти при максимальном объединении службы и децентрализации управления. В соответствии с этой программой были изданы указанные выше акты[209].

В духе австрийской административной реформы 1925 года новые процессуальные законы были объявлены применимыми к самому широкому кругу административных органов и административных вопросов, тем более что дуализм административного аппарата в федеративном государстве (федеральное управление с одной стороны и управление на уровне земель с другой) уже вносил элемент усложнения в управление. Стандартизация

---

[208] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 429–430.

[209] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 10–11.

административной процедуры в самом широком смысле, как заявлялось, должна была быть достигнута путем создания принципиально единых процедурных стандартов для всей администрации в государстве[210].

Структура Общего закона Австрии от 21.07.1925 «Об административном процессе» отражала, как указывал Штефан Шторр, следующие мотивы. Названный акт был призван закрыть пробел в мозаике конструкций конституционного государства. Среди правоведов было широко распространено мнение, что законодательно закрепленная административная процедура обеспечивает защиту от произвола властей и создает правовую определенность. Хотя предыдущая практика Высшего административного суда Австрии по требованиям к законности административного производства была высоко оценена юристами-практиками и учеными-юристами, правовые принципы, разработанные Высшим административным судом Австрии, не имели именно общей юридической силы. Более того, Высший административный суд Австрии сам изменял выработанные им же правовые принципы, если того требовало дело. Правовые принципы, разработанные Высшим административным судом Австрии, не могли передавать права по конституционному праву, если вопрос требовал нормативного регулирования, как в случае с апелляционным производством. Систематизация административной процедуры также была обусловлена ожиданием того, что в будущем органы власти должны будут уделять больше внимания процедурным аспектам и, прежде всего, проверять свою компетенцию более строго, чем в прошлом. Значение имело и то, что в прошлом административно-процессуальному праву уделялось мало внимания даже в авторитетных книгах по общему административному праву[211].

---

[210] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. 12–13.

[211] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion

Предшествовавший Закон Австро-Венгрии от 12.05.1896 «О дополнении и изменении положений о порядке обжалования решений и распоряжений политических властей» не содержал практически никаких указаний. Напротив, он был настолько упрощенным, что ответственные подразделения министерств достаточно произвольно устанавливали свои собственные процедурные требования в зависимости от правового вопроса. Эти процессуальные различия были значительными и объективно имели мало смысла. Они воспринимались исполнительными органами и практикующими юристами как помеха. Поэтому одной из целей было создание гармонизированных правил административного судопроизводства, которые применялись бы на всей территории Австрии. Наконец, необходимо было максимально упростить административные процедуры. До вступления в силу Общего закона Австрии от 21.07.1925 «Об административном процессе» существовали большие сомнения в том, что все административные органы, особенно муниципалитеты, смогут понять и исполнить решения Высшего административного суда, поскольку уровень юридических знаний их сотрудников сильно различался. Кроме того, многие законы по конкретным вопросам считались усложненными. Общий закон Австрии 1925 года «Об административном процессе» должен был быть как можно более компактным и должен был содержать как можно меньше положений, и эти нормативные предписания должны были быть понятны всем административным чиновникам[212].

Таким образом, в 1925 году Австрия после многолетней предварительной работы и с учетом пятидесятилетней практики Высшего административного суда систематизировала (кодифицировала – пусть, и без

---

and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 38–39.

[212] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 38–39.

использования слова «кодекс») свое административное процессуальное право, которое должно было установить новые стандарты в Европе в отношении судопроизводства. Эта систематизация была прежде всего средством обеспечения ясности, краткости, а впоследствии также стала образцом для различных стран. В 1925 году это имело значение и практический эффект радикальной унификации и упрощения административного процесса, т.е. в то время также было принято правило сократить количество нормативных актов, что привело бы к прозрачному и консолидированному правовому статусу отдельных процедур. Кроме того, каждый правовой вопрос, касающийся сторон, подлежал контрольной проверке и правовой гарантии через административную юрисдикцию[213].

Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» стал, если можно так выразиться, «образцовым флагманским», произведя «диффузию идей»: например, после его появления Польша взяла его за образец и в 1928 году создала свой собственный Закон об административном процессе, за ней в 1928 году последовала Чехословакия с аналогичным «Административным регламентом», а затем вскоре, в 1930 году, и Королевство Югославия. После Второй мировой войны новые законы об общем административном процессе были приняты на территориях, ранее объединенных с Австрией: сначала в Югославии в 1956 году, а затем в Венгрии в 1957 году, где впервые был принят Закон об общих положениях административного процесса. К 1960 году и Польша, и Чехословакия заменили свои старые нормативные акты новыми правилами административной процедуры[214]. По словам Анджелы Феррари Зумбини, Общий закон Австрии от

---

[213] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 425.

[214] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. –

1925 года «Об административном процессе» доминировал как образцовый на сцене административно-процессуального права и в его догматике на протяжении, как минимум, пятидесяти лет в Центральной Европе. Распространение и заимствование австрийской административно-процессуальной модели подчеркивало **фундаментальный вклад австрийской юридической науки конца XIX – начала XX века в формирование общего правового наследия административно-процессуального права в Европе**[215].

Законы 1925 года, помимо всего прочего, урегулировали распределение полномочий между центральной властью (федерацией) и внутренними автономными субъектами (федеральными землями). В 1925 году появилась возможность инкорпорировать трансформированные в нормы правовые позиции решений судов (по накоплению с переходом количества в качество) в законодательные акты. Появление соответствующих федеральных норм позволило распространить их действие на всю Австрию[216].

Австрийская систематизация административной процедуры в 1925 году привела к постепенному изменению отношений между законодательством и судебным правом. Австрийское законодательство запрещало любую «предвзятость» административных работников и содержало подробные предписания относительно семейных, деловых и других важных причин[217].

P. 423–459. – P. 425. Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920-1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. *Cananea, della G.* The Development of Administrative Procedure Legislation [Развитие законодательства об административной процедуре] // Common Core of European Administrative Laws: Retrospective and Prospective [Общее ядро европейского административного права: Ретроспектива и перспектива]. – Leiden, (The Netherlands): Brill – Nijhoff, 2023. – P. 71.

[215] *Ferrari Zumbini A.* The Austrian model of administrative procedure. Origins, characteristics, diffusion and the importance of the personal factor [Австрийская модель административной процедуры. Истоки, особенности, распространение и значение личностного фактора] // Italian journal of public law. – 2022. – Vol. 14. – № 2. – P. 378–397. – P. 379, 397.

[216] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p. – P. 27.

[217] *Cananea, della G.* The Development of Administrative Procedure Legislation [Развитие законодательства об административной процедуре] // Common Core of European

Общий закон Австрии «Об административном процессе» инициировал восходящий путь к типизации или абстракции, и эта процедура, по словам Хавьера Барнса Васкеса, выстраивалась как законченная последовательность, теряя характер обязательного прохождения через все свои фазы в пользу идеального курса или стандартной процедуры. Это была процедура как последовательность абстрактного или типичного характера (набросок идеального или характерного курса). При этом австрийское законодательство распространялось на все административные органы[218].

При этом благодаря систематизирующей работе 1925 года в Австрии была успешно проведена, по словам Хайнца Шаффера, всеобъемлющая унификация административно-процессуального права, и административная процедура в Австрии не претерпела никаких радикальных изменений с момента систематизации 1925 года. Произошла лишь доработка, в основном в целях адаптации к техническому прогрессу, социальным и организационным изменениям[219].

Законы об административной реформе Австрийской Республики 1925 года, по мнению Рудольфа Гернритта, объективно представляли собой мощный шаг вперед в области административной процедуры, их отличали четко продуманные принципы и ясные формулировки. Лучшим свидетельством высокого качества этих законов являлось то, что они вскоре нашли

Administrative Laws: Retrospective and Prospective [Общее ядро европейского административного права: Ретроспектива и перспектива]. – Leiden, (The Netherlands): Brill – Nijhoff, 2023. – P. 71, 75.

[218] *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259. – P. 222.

[219] *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. – P. 457.

подражателей в нескольких государствах, все еще находившихся под частичным влиянием старого австрийского права[220].

У Общего закона Австрии от 1925 года «Об административном процессе» были свои недостатки.

По замыслу законодателя, административная процедура должна была способствовать административному единству, – писал Штефан Шторр. Однако закон не регулировал, как следует из названия, всеобъемлющую процедуру для всей администрации и ее деятельности. Просто административные процедуры были слишком разнообразны – законы по конкретным вопросам предусматривали различные процедуры (обычно оправданные конкретными обстоятельствами). Во-первых, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» содержал процедурные положения, которые применялись только в тех случаях, когда другие законы не содержали более конкретных положений. Во-вторых, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» ограничивался базовыми положениями, чтобы обеспечить возможность для разнообразной административной деятельности, а также для рассмотрения конкретных тем и вопросов. Правовые принципы были систематизированы только в отношении существенных процедурных вопросов. Кроме того, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» распространялся не на все административные органы, а только на те, которые упоминались в конкретном вводном законе. Исходя из этого, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» в основном распространялся на все общефедеральные и региональные органы власти, исключение составляли лишь отдельные вопросы, такие как фискальное управление и закон о службе государственных служащих. Наконец, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» касался только «публичной» административной деятельности (*hoheitsverwaltung* –

[220] *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen gesetzgebung [Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s. – S. iii.

«официальные задачи»), исключая административную деятельность в рамках частного права (*privatwirtschaftsverwaltung* – «частное управление»)[221].

Моделью для стандартизации административного процессуального права стал Гражданский процессуальный кодекс, который указал «путь» для создания нормы в соответствии с правилами более высокого правового уровня – в смысле, понимаемом в австрийской правовой теории. Фактически, Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» был задуман как закон, сосредоточенный на процедуре расследования, и рассматривал «урегулирование» (Erledigung) как завершение процедуры. В соответствии с § 37 Общего закона Австрии от 1925 года «Об административном процессе», процедура расследования преследовала прямую цель «установить факты, имеющие значение для рассмотрения административного дела», а также «дать сторонам возможность отстаивать свои права и законные интересы». Понятие «сторона», которое обозначало и продолжает обозначать участников административного разбирательства, существовало в австрийском административно-процессуальном праве задолго до вступления в силу Общего закона Австрии от 1925 года «Об административном процессе». Понятие «сторона», обозначающее истца и ответчика, уже было знакомо Австрии по гражданскому судопроизводству, даже если правовые отношения между гражданином и государственным органом не обязательно являясь оппозиционными. Опора на Гражданский процессуальный кодекс в качестве образца отразилась в законодательных положениях Общего закона Австрии от 1925 года «Об административном процессе» о представлении, вызове в суд, устных слушаниях и получении доказательств. Однако следует подчеркнуть,

[221] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 40.

что административное судопроизводство отличается от гражданского судопроизводства[222].

Но был и ряд весьма существенных достоинств Общего закона Австрии от 1925 года «Об административном процессе».

В основу этого акта был заложен ряд весьма значимых правовых принципов, – указывал Штефан Шторр. Правовой принцип возбуждения дела *ex officio* обычно применялся, если не было особых законодательных исключений. Он не применялся в апелляционном производстве и при восстановлении в должности. Тем не менее, принцип *ex officio* не исключал возможности заявителя возбудить производство. Удивительно, но был принят относительно неформальный подход – представления, заявления, информация, поданная против лица, жалобы и другие сообщения могли быть поданы в письменном виде или по телеграфу (не по телефону), а при необходимости даже устно. Принцип *ex officio* предусматривал юрисдикцию определенного юридически закрепленного органа. Общий закон Австрии от 1925 года «Об административном процессе» не допускал *prorogatio fori* (расширительного толкования). Таким образом, стороны не имели права определять по соглашению иную юрисдикцию, кроме юрисдикции определенного органа. Закон проводил различие между юрисдикцией по предмету и территориальной юрисдикцией. Кроме того, в нем содержалось правило, регулирующее возможные разногласия между органами власти по поводу юрисдикции. Соответствующие конфликты должны были разрешаться вышестоящим органом, обладающим юрисдикцией в отношении данного предмета. Правовой принцип материальной истины (нем. – «*grundsatz der materiellen wahrheit*»): «Целью процедуры расследования является установление фактов, имеющих значение для рассмотрения административного дела». Это требовало

[222] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 40–41.

адекватного процесса установления фактов, и если факты по делу не ясны, то даже компетентный орган не имеет права выносить правильное решение. Только факты, уже известные органу власти, и факты, предполагаемые законом, не требовали дополнительных доказательств. Предварительное расследование в случае «мандатного решения» (*mandatsbescheid*) представляло собой исключение из этого принципа. Согласно § 57 рассматриваемого Закона от 1925 года, решение о мандате могло быть вынесено, если взималась денежная плата, установленная законом, уставом или тарифом, или в случае принятия мер, которые не могли быть отложены из-за непосредственной опасности. В этом случае орган власти может вынести административное решение без предварительной процедуры расследования[223].

Но развитие австрийского законодательства не замедлилось на этих актах, а продолжило свой ход. Уже в 1927 году, был издан **Закон Австрии «О сельскохозяйственной процедуре»** (Agraverfahrensgesetz).

После немецкой оккупации в 1938 году в Австрии было установлено процессуальное законодательство Германского Третьего рейха, после краха которого началось восстановление собственно австрийского права.

Как отмечает В.А. Подейко, в 1934 году с принятием «Майской конституции» («*Maiverfassung*») Административная и Конституционная судебные палаты были упразднены, а их функции переданы вновь созданной Федеральной судебной палате (*Bundesgerichtshof*), у которой также появилась новая функция – издание обязательных для применения административными органами разъяснений норм административного права. С вхождением Австрии в состав Германии в 1938 г. австрийская Федеральная судебная палата, в свою очередь, была упразднена, а ее функции переданы Административной судебной палате в Вене (*Verwaltungsgerichtshof in Wien*), просуществовавшей до 1941 г. В

[223] *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном процессе»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54. – P. 41–42.

дальнейшем ее функции были переданы Имперской административной судебной палате (*Reichsverwaltungsgerichtshof*), один из сенатов которой по-прежнему находился в Вене[224]. Австрийская Административная судебная палата была восстановлена после Второй мировой войны, в 1945 г. Принятый тогда Закон об Административной судебной палате (*Verwaltungsgerichtshofsgesetz – VwGG*) с соответствующими изменениями действует и поныне. В течение всего этого периода действие административно-процессуальных законов 1925 г. официально не прерывалось[225].

После нескольких поправок в акты 1925 года новые законы в этой сфере были приняты в 1950 году:

– Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии от 1950 г.[226]**;**

– Общий закон Австрии от 1950 года «Об административном процессе»[227];

– Общий закон Австрии от 1950 года «Об административных наказаниях»[228];

– Закон Австрии от 1950 года «Об административном исполнении»[229];

---

[224] *Brauneder W.* Österreichische Verfassungsgeschichte. 11. Aufl. [Конституционная история Австрии. 11-е издание].– Wien, 2009. – 292 p. – S. 242–243, 252.

[225] *Подейко В.А.* Система административных судов Австрии: история и современность // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 32–39. – С. 35.

[226] Einfuhrungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, 1950 (EGVG) [Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии от 1950 г.] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

[227] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1950 (AVG) [Общий закон Австрии от 1950 года «Об административном процессе»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

[228] Verwaltungsstrafgesetz, 1950 (VStG) [Общий закон Австрии от 1950 года «Об административных наказаниях»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

[229] Verwaltungsvollstreckungsgesetz, 1950 (VVG) [Закон Австрии от 1950 года «Об административном исполнении»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

– Закон Австрии от 1950 года «О сельскохозяйственных процедурах»[230].

Им предшествовало принятие **Федерального закона Австрии от 12.01.1945 «Об организации, компетенции и судопроизводстве Административного суда»**[231]. Позже он был преобразован в **Федеральный закон Австрии от 17.11.1964 (ред. от 26.06.1984) «Об Административном суде»**[232]. Был принят **Закон Австрии от 20.07.1945 «О переходе административных и судебных учреждений Германского рейха в правовую систему Австрийской Республики»**[233].

В 1958 году были приняты **Закон Австрии от 1958 года «О процедуре публичного права»**[234] в сфере государственной службы и **Закон Австрии от**

---

[230] Agrarverfahrensgesetz, 1950 (AgrVG) [Закон Австрии от 1950 года «О сельскохозяйственных процедурах»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

[231] Österreichisches Gesetz vom 12.01.1945 über die Organisation, die Zuständigkeit und das Verfahren des Verwaltungsgerichts [Федеральный закон Австрии от 12.01.1945 «Об организации, компетенции и производстве Административного суда»] // Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1945.

[232] Österreichisches Gesetz vom 17.11.1964 über den Verwaltungsgerichtshof [Федеральный закон Австрии от 17.11.1964 (ред. от 26.06.1984) «Об Административном суде»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1965. – № 2; 1979. – № 136; 1982. – № 203. Перевод: Федеральный закон Австрии от 12.01.1945 об организации. компетенции и производстве Административного суда, республикованный Федеральным правительством 17.11.1964 как Закон об Административном суде 1965 года // Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Т.Г. Морщакова; под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1985. – 432 с. – С. 378–414. Федеральный закон от 26 июня 1984 г., которым изменяется Закон об Административном суде 1965 г. (Извлечение) // Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Т.Г. Морщакова; под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1985. – 432 с. – С. 422–424.

[233] Gesetz vom 20. Juli 1945 über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen des Deutschen Reiches in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behörden-Überleitungsgesetz - BehördenÜG.) [Закон Австрии от 20.07.1945 «О переходе административных и судебных учреждений Германского рейха в правовую систему Австрийской Республики» («Закон о переходе учреждений — BehördenÜG»)] // Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich. – 28. Juli 1945. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1945_94_0/1945_94_0.pdf>.

[234] Dienstrechtsverfahrensgesetz [Закон Австрии от 1958 года «О процедуре публичного права»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1958. – № 54. <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1958/54/P13/NOR12098275>.

26.06.1958 «О финансовом уголовном праве и финансовом уголовно-процессуальном праве»[235].

В 1980–1990-е гг. были приняты **Закон Австрии от 1985 года «Об ответственности за финансовые нарушения»**[236] (имевший непосредственное отношение к рассматриваемой тематике – в части урегулирования процессуальных вопросов установления виновности в таких нарушениях и реализации ответственности за них) и **Общий закон Австрии от 1991 года «Об административном процессе»**[237].

Согласно § 1 **Закона Австрии от 2008 года «О Федеральном административном суде»**[238], местонахождение Федерального административного суда – в Вене. Федеральный административный суд имеет отделения в Граце, Инсбруке и Линце.

Наиболее глубокие изменения в системе административного права Австрии произошли с вступлением страны в Европейский Союз в 1995 году, что привело к тому, что Австрия стала частью системы европейского многоуровневого управления. Это привело к «европеизации» австрийского административного права, способствовало передаче значительных полномочий по нормотворчеству частным субъектам и, таким образом, в определенной мере отходу от доминировавшего государственного регулирования[239].

Вопрос о совершенствовании административной юрисдикции также стал

---

[235] Bundesgesetz vom 26. Juni 1958, betreffend das Finanzstrafrecht und das Finanzstrafverfahrensrecht (Finanzstrafgesetz – FinStrG.) [Закон Австрии от 26.06.1958 «О финансовом уголовном праве и финансовом уголовно-процессуальном праве»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 04.07.1958.

[236] Finanzstrafgesetz, 1985 [Закон Австрии от 1985 года «Об ответственности за финансовые нарушения»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1985. – № 571. <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003898&Artikel=2&Paragraf=2&Anlage=&Uebergangsrecht=%C3%9CR>.

[237] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) [Общий закон Австрии от 1991 года «Об административном процессе»] // <https://www.jusline.at/gesetz/avg>.

[238] Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (BVwGG) [Закон Австрии «О Федеральном административном суде»] // <https://www.jusline.at/gesetz/bvwgg>.

[239] *Lachmayer K., Wagenknecht E.* The post-codification era of administrative law in Austria [Посткодификационная эпоха административного права в Австрии] // <https://realaw.blog/2024/04/19/the-post-codification-era-of-administrative-law-in-austria-by-konrad-lachmayer-and-eleonora-wagenknecht/>. – 19.04.2024.

частью дискуссий на так называемом «Австрийском конвенте» («*Österreich Konvent*»), который был созван в 2003 году (проходил с 2003 по 2005 год) для подготовки предложений по комплексной реформе Конституции, разработал подробные предложения по совершенствованию законодательства в сфере административной юрисдикции[240].

Независимые административные коллегии были преобразованы в Административные суды земель в соответствии с **Законом о реформе от 2012 года**. В большинстве федеральных земель были изданы специальные (субъектовые – земельные) законы о преобразовании независимой административной коллегии в земельный административный суд и проведена соответствующая адаптация регулирования на земельном уровне. Члены бывших независимых административных коллегий в целом были назначены судьями новых судов, а в связи с общей компетенцией судов по всем административным вопросам, за исключением тех, которые относились к компетенции одного из административных судов первой инстанции Федерации, были также назначены дополнительные судьи[241].

С января 2014 года в австрийскую систему административной юстиции были внесены многочисленные коррективы, разработанные в федеральных землях, была проведена полная реструктуризация, предусматривавшая создание административного трибунала для каждой земли[242].

1 января 2014 года вступила в силу масштабная реформа австрийской правовой системы в области судебной защиты граждан. **Законом Австрии от 2012 года «О внесении изменений в сфере административной**

---

[240] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 33, 37.

[241] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 33, 40.

[242] *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p. – P. 27.

юрисдикции»[243] был установлен режим двух инстанций административных судов. В то же время была отменена возможность подачи жалобы сразу в вышестоящий административный орган. Это также означало, что большое количество (конкретных) органов власти, которые до сих пор должны были принимать решения по жалобам в различных сферах административной деятельности, могли быть распущены[244].

Вкратце эти изменения сводились к следующему: отмена возможности подачи административной жалобы сразу в вышестоящий административный судебный орган; создание 9 административных судов земель, по одному в каждой федеральной земле, и двух административных судов Федерации (один – по общим административным делам, разрешение по которым относится к компетенции федеральных властей, один – по налоговым делам) – модель «9+2»; установление компетенции административных судов первой инстанции принимать решения по существу административного дела, которое передано на их рассмотрение; ограничение возможности пересмотра в Административном суде дел, в которых возникает фундаментальный вопрос права; возложение на Административный суд задачи служить объединяющей инстанцией, с роспуском (упразднением) большого числа определенных законом органов (компетентных в конкретных областях управления), с передачей компетенции этих органов административным судам первой инстанции; передача

---

[243] Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) [Закон Австрии от 2012 г. «О внесении изменений в сфере административной юрисдикции»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. I. – 2012. – № 51 / 2012. <https://360.lexisnexis.at/d/rechtsnorm_ris/51_bundesgesetz_mit_dem_das_bundes_verfassungsgese/b_bgbl_2012_2012_I_51_b38fef79f9?searchid=20240921110606152&page=1&index=2&origin=rl&rlclick=title&originview=STM>.

[244] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 31–32.

компетенции Суда по вопросам убежища Федеральному Административному суду, связанная с восстановлением компетенции Административного суда действовать в качестве последней инстанции в делах о предоставлении убежища. В соответствии с новыми положениями, Высший административный суд должен принимать решения в качестве суда второй инстанции, пересматривая решения административных судов первой инстанции. Он должен выполнять задачу по обеспечению единообразного применения закона и поэтому должен принимать решения только в том случае, если возникает фундаментальный вопрос права. Таким образом, возможность подачи апелляции на решения административных судов первой инстанции (пересмотр) была резко ограничена. Это существенно меняет роль и функции Высшего административного суда. Более того, в связи с новым режимом представляется уместным говорить о «Высшем административном суде», хотя законодатель не изменил обозначение этого суда[245].

[245] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 38.

2.1.3. Текущее регулирование исследуемых вопросов в Австрии

На сегодня в рассматриваемой сфере действуют **Федеральный закон Австрии от 2008 г. «О Федеральном административном суде»**[246], **Общий закон Австрии от 1991 г. (ред. от 2023 г.) «Об административном процессе»**[247] и **Федеральный закон Австрии от 2013 г. (ред. от 2023 г.) «О судопроизводстве в административных судах»**[248]. Но прежде всего, референтным актом является **Конституция Австрии**[249].

Согласно статье 129 федеральной **Конституции Австрии**, в каждой федеральной земле Австрии действует административный суд федеральной земли (земельный административный суд). В Федерации действуют Федеральный административный суд, именуемый Федеральным административным судом (Verwaltungsgericht des Bundes), и Федеральный административный суд по финансовым вопросам, именуемый Федеральным финансовым судом (Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen).

Компетенция административных судов первой инстанции предусмотрена ст. 130 Конституции Австрии:

1. Административные суды выносят решения по жалобам: 1) на решение административного органа на основании незаконности; 2) на осуществление прямого административного управления и принудительной власти на

---

[246] Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (BVwGG) [Федеральный закон Австрии «О Федеральном административном суде» от 2008 г.] // <https://www.jusline.at/gesetz/bvwgg>.

[247] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, Fassung vom 2023 [Общий закон Австрии от 1991 г. (ред. от 2023 г.) «Об административном процессе»] // <https://www.ris.bka.gv.at/>.

[248] Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) [Федеральный закон Австрии от 2013 г. (ред. от 2023 г.) «О судопроизводстве в административных судах»]. – Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. I. – 2013. – № 33/2013. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255>.

[249] Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich [Конституция Австрии] // <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

основании незаконности; 3) в связи с нарушением административным органом обязанности по принятию решения.

1a. Федеральный административный суд выносит решение о применении мер принуждения в отношении лиц, предоставляющих информацию Следственному комитету Национального совета, в соответствии с Федеральным законом о правилах процедуры Национального совета.

2. Федеральным или земельным законом установлены иные полномочия административных судов по принятию решений по: 1) жалобам на незаконное поведение административного органа при исполнении закона; 2) жалобам на неправомерное поведение заказчика в вопросах государственных закупок; 3) спорам по вопросам трудового права государственных служащих; 4) жалобам, спорам или заявлениям по другим вопросам. В вопросах федерального исполнения, которые не рассматриваются непосредственно федеральными властями, а также в вопросах, предусмотренных статьями 11, 12, 14(2) и (3) и 14a(3) и (4), федеральные законы, предусмотренные пунктами 1 и 4, могут быть приняты только с согласия федеральных земель.

2a. Административные суды выносят решения по жалобам лиц, которые утверждают, что их права, предусмотренные Регламентом ЕС № 2016/679 о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных и отменяющим Директиву № 95/46/ЕС (Общий регламент о защите данных), были нарушены соответствующим административным судом при осуществлении им своих судебных полномочий.

3. За исключением административных уголовных дел и дел, подпадающих под юрисдикцию Федерального административного суда по финансам, не является незаконным, если закон наделяет административный орган дискреционными полномочиями и он осуществляет эти полномочия в соответствии с законом.

4. Административный суд принимает решение по существу апелляций в соответствии с абз. 1 № 1 по делам об административных правонарушениях. Административный суд принимает решение по существу апелляций в

соответствии с пунктом 1 № 1 по другим правовым делам, если: 1) соответствующие обстоятельства дела установлены; 2) установление соответствующих фактов самим административным судом отвечает интересам оперативности или связано со значительной экономией средств.

5. Дела, которые относятся к юрисдикции судов общей юрисдикции или Конституционного суда, исключаются из юрисдикции административных судов, если иное не предусмотрено настоящим Законом.

Согласно статье 131 Конституции Австрии:

1. Если иное не предусмотрено в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, административные суды земель рассматривают апелляции в соответствии с пунктом 1 статьи 130.

2. Если иное не предусмотрено в пункте 3 настоящей статьи, Административный суд Федерации рассматривает апелляции, в соответствии с пунктом 1 статьи 130, по правовым вопросам, связанным с исполнением федерального закона, которые рассматриваются непосредственно федеральными органами власти. Если закон в соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 130 предусматривает юрисдикцию административных судов, Административный суд Федерации должен принимать решения по апелляциям в юридических делах по вопросам государственных закупок, которые являются федеральным вопросом в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 14b. Если закон в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 130 предусматривает юрисдикцию административных судов, Административный суд Федерации рассматривает споры по вопросам гражданской службы федеральных государственных служащих.

3. Федеральный административный суд по финансовым делам рассматривает апелляции, в соответствии с подпунктами 1–3 пункта 1 ст. 130, по правовым вопросам, касающимся публичных сборов (за исключением федеральных, земельных и муниципальных административных сборов) и финансового уголовного права, а также по другим вопросам, определенным законом, в той мере, в какой вышеуказанные вопросы рассматриваются

непосредственно федеральными налоговыми или финансовыми уголовными органами.

4. Федеральный закон может: 1) предусматривать юрисдикцию административных судов федеральных земель: в судебных делах по вопросам, указанным в пунктах 2 и 3 настоящей статьи; 2) предусматривать юрисдикцию административных судов Федерации: a) в судебных делах, связанных с оценкой воздействия на окружающую среду проектов, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду (ст. 10 (п. 1 пп. 9) и ст. 11 (п. 1 пп. 7); b) в судебных делах по вопросам, предусмотренным ст. 14 (п. 1 и 5); c) в других судебных делах по вопросам федерального принуждения, не относящимся непосредственно к ведению федеральных органов власти, а также по вопросам ст. 11, 12, 14 (п. 2 и 3) и 14a (п. 3 и 4); d) по правовым вопросам, касающимся жалоб, споров или заявлений в соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 130. Федеральные законы в соответствии с подпунктом 1 и подпунктами 2 (c) и (d) могут быть изданы только с согласия федеральных земель.

5. Закон федеральной земли может предусматривать юрисдикцию федеральных административных судов по правовым вопросам, относящимся к самостоятельной сфере деятельности федеральных земель. Пункт 2 статьи 97 применяется *mutatis mutandis*.

6. Административные суды, обладающие юрисдикцией по данному вопросу в соответствии с пунктами 1–5 настоящей статьи, принимают решения по жалобам по правовым вопросам, по которым законом, в соответствии с подпунктами 1 и 4 пункта 2 статьи 130, предусмотрена юрисдикция административных судов. При отсутствии юрисдикции в соответствии с первым предложением настоящего пункта административные суды федеральных земель принимают решение по таким жалобам.

Согласно статье 132 Конституции Австрии:

1. Обжаловать решение административного органа на основании его незаконности могут: 1) любое лицо, которое утверждает, что его права были

нарушены решением; 2) компетентный федеральный министр по юридическим делам по вопросам, предусмотренным статьями 11, 12, 14 (пункты (2) и (3)) и 14a (пункты (3) и (4)).

2. Любое лицо, утверждающее, что его права были нарушены в результате осуществления прямого административного командования и принудительной власти, может подать жалобу на основании незаконности.

3. Любое лицо, утверждающее, что оно имеет право в качестве стороны административного производства отстаивать обязанность принять решение, может подать жалобу на основании нарушения обязанности принять решение.

4. Федеральные или земельные законы определяют, кто может подавать жалобу на основании незаконности в случаях, отличных от указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, и в случаях, когда закон предусматривает юрисдикцию административных судов в соответствии с пунктом 2 статьи 130.

5. По вопросам, относящимся к компетенции муниципалитета, жалобы могут быть поданы в административный суд только после исчерпания процедуры обжалования.

Согласно статье 133 Конституции Австрии:

1. Административный суд выносит решения по: 1) апелляции на решение административного суда по причине его незаконности; 2) ходатайства об установлении срока в связи с нарушением административным судом обязанности принять решение; 3) конфликты юрисдикции между административными судами или между административным судом и федеральным Административным судом.

2. Федеральный или земельный закон может предусматривать иные полномочия Административного суда по принятию решений по заявлениям судов общей юрисдикции о признании незаконным административного решения или решения административного суда.

2a. Административный суд выносит решение по жалобе лица, которое утверждает, что его права… были нарушены административным судом при осуществлении им своих судебных полномочий.

3. Нет никакого нарушения закона, если Административный суд использовал свое усмотрение в рамках закона.

4. Обжалование решения Административного суда допустимо, если оно зависит от решения правового вопроса, имеющего принципиальное значение, в частности, потому, что решение отклоняется от преемственных линий правовых позиций Административного суда, такого права не существует или на правовой вопрос, подлежащий разрешению, нет единообразного ответа в предыдущих преемственных линиях правовых позиций Административного суда. Если решение касается только незначительного штрафа, федеральный закон может предусматривать, что апелляция неприемлема.

5. Дела, относящиеся к юрисдикции Конституционного суда, исключаются из юрисдикции Административного суда.

6. Апелляция по вопросам права на решение административного суда может быть подана: 1) любым лицом, которое утверждает, что его права были нарушены решением; 2) органом власти, участвовавшим в разбирательстве в административном суде; 3) компетентный федеральный министр в случаях, указанных в подпункте 2 пункта 1 статьи 132.

7. Любое лицо, которое утверждает, что имеет право в качестве стороны в разбирательстве в административном суде отстаивать обязанность принять решение, может подать ходатайство об установлении срока для нарушения обязанности принять решение.

8. Федеральные или земельные законы определяют, кто может обжаловать решение на основании незаконности в случаях, отличных от указанных в пункте 6 настоящей статьи.

9. Положения настоящей статьи, применимые к выводам административных судов, применяются *mutatis mutandis* [с изменениями, вытекающими из обстоятельств] к их решениям. Степень возможности обжалования решений административных судов определяется специальным федеральным законом, регулирующим организацию и порядок деятельности административного суда.

Процедура рассмотрения общих административных дел регулируется **Федеральным законом Австрии от 2013 г. (ред. от 2023 г.) «О судопроизводстве в административных судах»**[250], за исключением Федерального финансового суда (§ 1). Рассмотрим ниже наиболее существенные моменты.

Если дело не подпадает под юрисдикцию Федерального административного суда, земельный административный суд обладает юрисдикцией по делам, исполнение которых является делом земельной компетенции (п. 1 § 3).

Отдельное обжалование процессуальных постановлений в административном производстве не допускается. Их можно оспорить только в апелляционном порядке на решение, разрешающее дело (п. 1 § 7). Жалоба больше не принимается к рассмотрению, если сторона прямо отказалась от своего права на подачу жалобы после вручения или объявления уведомления (п. 2 § 7). Если решение уже было вручено или объявлено другой стороне, жалоба может быть подана с того момента, когда заявителю стало известно о решении (п. 3 § 7).

Срок подачи жалобы на решение органа власти в соответствии с подп. 1 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии[251] или в связи с незаконностью действий органа по исполнению закона в соответствии с подп. 2 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии – четыре недели. Срок подачи жалобы на осуществление прямого административного распоряжения и принудительных полномочий в соответствии со подп. 1 п. 2 статьи 130 Конституции Австрии составляет шесть недель (пункты 1–4 § 7 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в

---

[250] Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) [Федеральный закон Австрии от 2013 г. (ред. от 2023 г.) «О судопроизводстве в административных судах»]. – Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. I. – 2013. – № 33/2013. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255>.

[251] Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich [Конституция Австрии] // <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

административных судах»).

Обжалование в связи с нарушением обязанности принять решение, в соответствии с подп. 1 п.3 статьи 130 Конституции Австрии («апелляция на молчание»), может быть подана только в том случае, если орган власти не принял решение по данному вопросу в течение шести месяцев, если законом предусмотрен более короткий или более длительный срок принятия решения. Срок исчисляется с момента получения заявления о принятии решения по существу дела органом, в который оно должно было быть подано. Жалоба должна быть отклонена, если задержка не вызвана преимущественной виной органа власти (п. 1 § 8 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах»). В этот срок не включаются: 1) время, на которое производство по делу приостанавливается до принятия окончательного решения по предварительному вопросу; 2) время разбирательства в Административном суде, Конституционном суде Австрии или Суде Европейского Союза (п. 1 § 8 названного акта).

Согласно п. 1 § 9 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах», административная жалоба должна содержать: 1) идентифицирующие данные оспариваемого решения (акта) или оспариваемого осуществления прямого административного распоряжения и принудительных полномочий, 2) название соответствующего органа, 3) основания, на которых основано заявление о незаконности, 4) требования, 5) информацию, необходимую для оценки того, была ли жалоба подана своевременно.

Если в жалобе представлены новые факты или доказательства, которые представляются значимыми для органа власти или административного суда, следует немедленно сообщить об этом другим сторонам и предоставить им возможность принять к сведению содержание жалобы и прокомментировать ее в разумный срок, не превышающий двух недель (§ 10).

До подачи жалобы в административный суд письменные состязательные бумаги должны быть направлены в соответствующий орган. Это не относится к

случаям, предусмотренным подп. 1 п. 2 статьи 130 Конституции Австрии (§ 12).

Согласно п. 1 § 13 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах», своевременно поданная и принятая к рассмотрению жалоба, в соответствии с подп. 1 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии, имеет приостанавливающее действие. Орган власти может исключить приостанавливающее действие своим решением, если после оценки затронутых общественных интересов и интересов других сторон скорейшее исполнение оспариваемого решения или осуществление разрешения, предоставленного оспариваемым решением, срочно требуется в связи с непосредственной опасностью. Если возможно, такое заявление должно быть включено в решение по основному вопросу (п. 2 § 13). Орган власти может отменить или изменить решение в соответствии с п. 2 § 13 *ex officio* [в силу имеющихся полномочий] или по просьбе стороны, если соответствующие факты изменились таким образом, что новая оценка привела бы к принятию иного решения в отношении основного содержания решения (п. 3 § 13). Обжалование решения в соответствии с п. 2 § 13 не имеет приостанавливающего действия. Если только жалоба не должна быть отклонена как несвоевременная или неприемлемая, орган власти должен незамедлительно передать жалобу в административный суд, включая материалы разбирательства. В то же время орган власти должен уведомить стороны о передаче жалобы в административный суд; это уведомление должно содержать информацию о том, что письменные материалы должны быть представлены непосредственно в административный суд с момента передачи ему жалобы. Административный суд должен безотлагательно принять решение по жалобе без дальнейшего разбирательства и, если орган власти не воздержится от вынесения предварительного решения по жалобе, вернуть материалы разбирательства в орган власти (п. 4 § 13).

§ 14 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах» посвящен предварительному решению по жалобе: при апелляционном производстве в соответствии с подп. 1 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии орган власти имеет право в течение двух месяцев

отменить или изменить оспариваемое решение, либо отклонить или оспорить апелляцию (предварительное апелляционное решение). Если орган власти желает воздержаться от вынесения предварительного апелляционного решения, он подает апелляцию в административный суд вместе с материалами административного производства. Одновременно орган власти уведомляет стороны о подаче апелляции в административный суд; это уведомление должно содержать информацию о том, что письменные представления должны быть поданы непосредственно в административный суд с момента подачи апелляции в него.

Этот инструмент предназначен для того, чтобы избежать судебных процедур в тех случаях, когда административный орган после подачи апелляции понимает, что не принял во внимание некоторые аспекты, которые ведут к принятию другого решения. В таком случае у него должна быть возможность принять новое решение, отвечающее требованиям заявителя («апеллянта»), чтобы не было необходимости проходить процедуру в суде[252].

В соответствии с § 24 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах», административный суд проводит публичное устное слушание по запросу или, если сочтет нужным, *ex officio* (п. 1 § 24). Слушание может быть пропущено, если: 1) ходатайство стороны, инициировавшей предшествующее административное производство или жалобу, должно быть отклонено или на основании материалов дела уже установлено, что оспариваемое в жалобе решение подлежит отмене или оспариваемое осуществление прямого административного управления и принудительной власти должно быть признано незаконным, или 2) жалоба на неисполнение обязательств должна быть отклонена или уже отклонена; или 3) если дело разрешается судебным чиновником (п. 2 § 24). Заявитель должен ходатайствовать о проведении слушания по жалобе или ходатайству о передаче

[252] *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63. – P. 42.

дела. Другим сторонам должна быть предоставлена возможность подать ходатайство о слушании в разумный срок, не превышающий двух недель. Ходатайство о проведении слушания может быть отозвано только с согласия других сторон (п. 3 § 24). Если иное не предусмотрено федеральным законодательством или законодательством федеральной земли, административный суд может воздержаться от проведения слушания независимо от ходатайства стороны, если из материалов дела следует, что от устного обсуждения нельзя ожидать дальнейшего прояснения дела и ни статья 6(1) Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ни статья 47 Хартии основных прав Европейского Союза не препятствуют отмене слушания (п. 4 § 24). Административный суд может воздержаться от проведения (продолжения) слушания, если стороны прямо заявили об отказе от этого. Такой отказ может быть заявлен до начала (продолжения) слушания (п. 5 § 24).

§ 25 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах» определяет, что публика может быть исключена из слушаний (исключена публичная открытость слушаний) только в том случае, если это необходимо по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности, защиты бизнеса и коммерческой тайны, а также в интересах защиты несовершеннолетних или частной жизни стороны, жертвы, свидетеля или третьего лица (п. 1 § 25). Исключение публики осуществляется процессуальным постановлением либо по усмотрению суда, либо по просьбе стороны или свидетеля (п. 2 § 25). Сразу после объявления решения в соответствии с п. 2 § 25 все присутствующие должны покинуть зал, однако стороны могут попросить разрешить присутствовать на слушании трем доверенным лицам (п. 3 § 25). Согласно п. 4 § 25, если публика была исключена из слушаний, запрещается разглашать любые обстоятельства, возникшие в результате слушаний, в той мере, в какой это необходимо по причинам, указанным в п. 1 § 25. Председатель слушаний открывает и ведет слушания, а также следит за порядком в ходе слушаний. Председатель по должности

обеспечивает всестороннее обсуждение дела. Если федеральный или земельный закон предусматривает, что решение административного суда принимается коллегиально, другие члены коллегиального состава также имеют право задавать вопросы. Административный суд принимает решение по возражениям против постановлений, касающихся разбирательства, и по заявлениям, поданным в ходе разбирательства, путем вынесения процессуального постановления (п. 5 § 25). Доказательства, необходимые для решения дела, собираются на слушаниях (п. 6 § 25). Ознакомление с файловыми документами может быть пропущено, если эти документы исходят от стороны, ходатайствующей об ознакомлении, или если они являются документами, которые, очевидно, были вручены стороне, ходатайствующей об ознакомлении (п. 6a § 25). Стенограммы не требуют подписи свидетелей (п. 6c § 25). Решение может быть вынесено только теми членами административного суда, которые принимали участие в слушаниях. Если состав коллегиального состава изменился или дело было передано другому судье, слушание должно быть проведено повторно. При вынесении решения учитывается только то, что имело место на слушании (п. 7 § 25). Обсуждения и голосования в коллегиальном составе не подлежат огласке (п. 8 § 25).

Если административный суд не установит незаконность в связи с отсутствием у органа власти юрисдикции, он должен пересмотреть оспариваемое решение и оспариваемое осуществление прямого административного управления и принудительной власти на основании жалобы (§ 27).

В соответствии с § 28 Федерального закона Австрии «О судопроизводстве в административных судах», если жалоба не подлежит отклонению или производство не прекращено, административный суд должен разрешить дело решением (постановлением) (п. 1 § 28). Административный суд принимает решение по существу жалобы в соответствии с подп. 1 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии, если: 1) были установлены соответствующие факты по делу или 2) установление соответствующих фактов самим

административным судом отвечает интересам оперативности или связано со значительной экономией средств (п. 2 § 28). Если требования п. 2 § 28 не соблюдены, административный суд принимает решение по существу дела в рамках производства по жалобам в соответствии с подп. 1 п. 1 статьи 130 Конституции Австрии, если соответствующий орган власти не возражает против этого при подаче жалобы, принимая во внимание значительное упрощение или ускорение производства. Если орган власти не провел необходимого расследования обстоятельств дела, административный суд может отменить оспариваемое решение своим постановлением и вернуть дело в орган власти для принятия нового решения. При этом орган обязан руководствоваться правовым заключением, на котором административный суд основывал свое решение (п. 3 § 28). Если орган власти должен проявить усмотрение в своем решении, административный суд, если он не должен сам решать этот вопрос в соответствии с п. 2 § 28 и если жалоба не должна быть отклонена, отменяет оспариваемое решение своим постановлением и возвращает вопрос в орган власти для вынесения нового решения. При этом орган обязан руководствоваться правовым заключением, на котором административный суд основывал свое решение (п. 4 § 28). Если административный суд отменяет оспариваемое решение, власти обязаны немедленно восстановить правовую ситуацию в данном деле в соответствии с правовым заключением административного суда, используя доступные им правовые средства (п. 5 § 28). Если при рассмотрении дела об осуществлении прямой административной власти по распоряжению и принуждению, в соответствии с подп. 1 п. 2 статьи 130 Конституции Австрии, жалоба не может быть отклонена, административный суд признает осуществление прямой административной власти по распоряжению и принуждению незаконным и, при необходимости, аннулирует его. Если осуществление прямой административной власти по распоряжению и принуждению, признанное незаконным, продолжается, соответствующий орган должен немедленно восстановить ситуацию в соответствии с правовым заключением административного суда (п. 6 § 28). При

рассмотрении жалоб, связанных с нарушением обязанности принять решение в соответствии с подп. 1 п. 3 статьи 130 Конституции Австрии, Административный суд может первоначально ограничиться решением отдельных соответствующих правовых вопросов и обязать орган власти вынести несостоявшееся решение на основании установленного правового заключения в течение определенного срока, не превышающего восьми недель. Если орган власти не выполняет предписание, административный суд принимает решение по апелляции путем вынесения решения по существу, при этом он также применяет право усмотрения, иным образом доступное органу власти (п. 7 § 28).

2.2. Судебное оспаривание административных актов: опыт Германии

2.2.1. История регулирования административного процесса

Анализируя немецкую модель судебного оспаривания принятых решений и действий государственных органов, стоит согласиться с Отто Майером, который справедливо считал, что представление немецкого административного права должно обрести единство и ясность мысли[253].

Существенное влияние на развитие европейского административно-процессуального права оказали не только австрийские акты, но и акты Германии в рассматриваемой сфере.

Федеральный закон ФРГ «Об административном производстве» и соответствующие административно-процессуальные акты федеральных земель ФРГ на сегодняшний день, согласно Карлу-Петеру Зоммерманну, являются одними из самых старых кодификаций общего административно-процессуального права в Европе. Немецкий закон об административном производстве послужил образцом для ряда последующих законов; например, португальский законодатель в пояснительной записке к Административно-процессуальному кодексу Португалии прямо подчеркнул особое внимание, которое было уделено немецкому закону, и дальнейшее развитие его принципов в литературе[254].

В простом смысле слова административное право – это, согласно Отто Майеру, право, относящееся к администрации и принадлежащее ей. Право

---

[253] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 17.

[254] *Sommermann K.-P.* Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz [Закон об административном производстве в европейском контексте: сравнительно-правовая оценка] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 191–212. – S. 211.

предполагает человеческие властные отношения: которые оно организует, правовые субъекты, которые сталкиваются друг с другом и между которыми должна быть проведена линия их взаимных властных границ. Понятие администрации показывает, какие отношения здесь задействованы: это должны быть отношения, возникающие в администрации. Таким образом, из юридических субъектов, между которыми должно применяться административное право, один в равной степени определяется как государство, в интересах которого осуществляется эта деятельность, т.е. которое управляет. Напротив управляющего государства находится масса людей, которые ему подчиняются, а также такие сообщества людей и юридические лица. Они обеспечивают другого правового субъекта в единственном или множественном числе, так же как и государство вступает с ними в контакт в ходе своей деятельности. Таким образом, административное право означает правовую организацию отношений между управляющим государством и его гражданами. Немецкое административное и административно-процессуальное право – относительно «молодое» право, т.к. оно возникло только в XIX веке, и юриспруденция (судебная практика) лишь постепенно осознала, что перед ней нечто новое[255]. Но это для Отто Майера, писавшего в 1890-е годы (переиздававшегося в 1920-е годы и позже), это право было молодым – когда-то много более ста лет назад. С позиций дня сегодняшнего, это уже достаточно длительная история (для внимания правоведов по административному процессу).

В 1864 году гессенский юрист Отто Бар предложил компромиссную формулу: «Если... решения административных органов по публичным правам нельзя считать судейским вердиктом, но при этом нельзя доверить этот вердикт

[255] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 13, 18.

и обычным судам, то остается только один выход: создать суды публичного права»[256].

Согласно Эберхарду Шмидту-Ассманну и Стефани Дагрон, в Германии административные суды внесли важный вклад в формирование и дальнейшее развитие административного права; достаточно вспомнить достижения Высшего административного суда Пруссии в ограничении общей полицейской оговорки и «дисциплинировании» административных решений в соответствии с принципом верховенства права[257].

В этот период (конец XIX – начало XX в.), как указывал Отто Майер, начал формироваться и активно развиваться тезаурус немецкого административного права, более или менее сознательно создававшийся по образцу столь популярных во Франции уже тогда *Dictionnaires de l'administration*, что становилось еще одним шагом в развитии административного права Германии. Обычно можно быть очень кратким в информации по различным юридическим предметам; в конце концов, человек работает с установленными понятиями и доктринами: каждый отдельный предмет имеет за собой тщательно разработанную отрасль юриспруденции, юридическую дисциплину, к которой он принадлежит и в контексте которой он получает дух, в котором его хотят понять, и резкое определение его границ по отношению к соседним явлениям. Частное право, конституционное право, уголовное право и процессуальное право, участвующие в этих конгломератах, уже имели к тому времени свой «научный дом», когда эти конгломераты начали представляться. Только административное право не имело такого «дома» в прошлом. Было очевидно потребовать для него такого же

---

[256] *Bähr O.* Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze [Конституционное государство. Журналистский очерк]. – Göttingen: Georg Wiegand, 1864. – S. 71.

[257] *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468. – S. 404.

независимого обращения. Административное право также должно было попытаться поставить себя на одну ступень со своими старшими родственными дисциплинами путем систематического развития и организации всего содержания уникальных правовых идей. Немецкое административное право, естественно, развивалось отдельными землями, которые по-прежнему занимались, главным образом, управлением. Постепенно общее государство стало принимать более активное участие в этом процессе; административное право, определяемое им, охотно копировало прусское право, но имело и свои особенности. Все научно-административистские подходы в германских землях имели свои особенности. Однако сформировалась уже одна общая черта, которая стала преобладать: общее германское административное право формировалось и развивалось уже как продукт общей германской правовой культуры, по крайней мере, в его основных идеях, которые имели решающее значение для академической обработки. И уже постепенно отходили в прошлое самостоятельные баварская, саксонская или прусская науки административного права, которые существовали бы сами по себе[258].

В Германской империи и Веймарской Республике систематизация административно-процессуального права ограничивалась государственным уровнем, а в Рейхе – отдельными отраслями права. В конце XIX века появились две заметные систематизации. Старейшей систематизацией административно-процессуального права стал указанный **Прусский закон от 30.07.1883 «Об общем государственном управлении»**, который содержал формальную административную процедуру в коллегиальных комитетах компетентных органов, так называемую процедуру принятия решений, включавшую участие народа как самоуправленческой идеи, и процедуру административного спора (контрольную процедуру). Процедура принятия решений отличалась от административной процедуры в том виде, в котором она известна сегодня. Она

[258] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 19, 20, 21.

была формальной процедурой и характеризовала официальную жалобу как правовой институт. Как правило, разрешительная процедура не предоставляла сторонам законного права быть заслушанными и организовывать предмет разбирательства, а также не требовала эффекта *res judicata* для своего решения. Кроме того, закон не содержал никаких общих процессуальных принципов. **Баденский суверенный указ от 31.08.1884** регулировал порядок рассмотрения административных дел и процедуру в окружных советах, что в основном соответствовало процедуре разрешения, предусмотренной прусским законом об общем государственном управлении[259].

«Современное административное право, как и любая другая отрасль права, – писал Отто Майер, – имеет свою историю. Однако правильное понимание его предшественников имеет несравненно большее значение. Достаточно вспомнить, насколько примечателен с исторической точки зрения тот момент, на котором мы находимся сегодня. Отсюда мы можем оглянуться на несколько невероятно мощных и глубоких потрясений, произошедших за относительно короткий промежуток времени и только-только завершившихся. История права не имеет здесь, как в других местах, того мирного развития, когда энергичный ствол лишь пускает новые побеги и дает старым отмирать; речь идет не о медленном росте и разворачивании отдельных форм, с которыми мы имеем дело сегодня, а о том, что каждый раз меняются все основы. Отношения между публичной властью и ее подданными, порядок которых рассматривается в административном праве, с самого начала совершенно по-разному понимаются в государстве суверенных прав и в полицейском государстве, и снова по-разному – в конституционном государстве наших

[259] *Singto V.* Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand: Eine rechtsvergleichende Untersuchung: Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster [Основные черты административного процессуального права в Германии и Таиланде: сравнительно-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора права юридического факультета Вестфальского университета Вильгельма в Мюнстере]. – Münster, 2017. – xi; 229 s. – S. 3–4.

дней»[260]. Отто Майер писал эти строки в 1895 году, последующие потрясения в Германском государстве только подтвердили его гипотезу.

Большую роль в развитии немецкой административной процедуры, основанной на верховенстве права, сыграл **Административный кодекс земли Тюрингия от 10.06.1926** Он регулировал положения об общей административной процедуре и административном судопроизводстве в процессуальном разделе. Кроме того, организация административной процедуры в **проекте Закона об административной процедуре для Вюртемберга от 1931 года** имела большое значение для юридических служб. Проект содержал общие положения для административного и судебного административного производства и специальные положения для административного производства на первой стадии и стадии обжалования[261].

Процедура разрешения споров, являвшаяся промежуточным этапом между неформальной простой административной процедурой и процедурой рассмотрения административных споров, была отменена национал-социалистическим правительством гитлеровской Германии и возрождена после 1945 года, особенно в британской оккупационной зоне[262].

После образования Федеративной Республики Германии необходимо было, как отмечал Ворранари Сингто, провести различения между правовыми изменениями на федеральном и земельном уровнях. На федеральном уровне

---

[260] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht [Административное право Германии]. Bd. 1. – Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. – xiv; 482 s. – S. 23.

[261] *Singto V.* Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand: Eine rechtsvergleichende Untersuchung: Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster [Основные черты административного процессуального права в Германии и Таиланде: сравнительно-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора права юридического факультета Вестфальского университета Вильгельма в Мюнстере]. – Münster, 2017. – xi; 229 s. – S. 4–5.

[262] *Singto V.* Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand: Eine rechtsvergleichende Untersuchung: Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster [Основные черты административного процессуального права в Германии и Таиланде: сравнительно-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора права юридического факультета Вестфальского университета Вильгельма в Мюнстере]. – Münster, 2017. – xi; 229 s. – S. 4.

вступили в силу **Закон ФРГ от 03.07.1952 «Об административной службе» (VwZG)** и **Закон ФРГ от 27.04.1953 «Об административном принуждении» (VwVG)**. Они были в основном приняты федеральными землями. За ними последовал **Закон ФРГ от 02.05.1955 «Об административной процедуре выплаты пенсий жертвам войны»**, который регулировал порядок обращения в пенсионные ведомства и его процедурные принципы, которые впоследствии были учтены в качестве предложений в различных положениях типового проекта Закона об административном производстве. На общегосударственном (федеральном) уровне частичное регулирование общей административной процедуры появилось в разных землях. **Закон федеральной земли Баден-Вюртемберг от 07.11.1955 «О государственном управлении Бадена-Вюртемберга»** регулировал положения об административных жалобах, которые были отменены Законом о введении в действие регламента административных судов от 22 марта 1960 года. Кроме того, первый **Закон федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия от 23.07.1957 «О реорганизации и упрощении администрации» («Первый закон об упрощении»)** регулировал процедуры принятия решений в муниципальных комитетах по принятию решений. **Закон Западного Берлина от 02.10.1958 «О порядке работы администрации Берлина»** стал первой попыткой комплексного регулирования общего административного процессуального права, однако он ограничился установлением нескольких процессуальных принципов, включая положение о форме и содержании административных актов. Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 01.04.1960 (ред. от 03.03.2026) «Об административном принудительном исполнении» (Бременский закон о порядке принудительного исполнения действий, допущений или бездействия)[263] и Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 18.03.1960 (ред. от

[263] Gesetz über das Verfahren zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen, 01.04.1960 (Bremisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz - BremVwVG) [Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 01.04.1960 (ред. от 03.03.2026) «Об административном принудительном исполнении» (Бременский закон о порядке принудительного исполнения действий, допущений или бездействия)] //

26.08.2025) «О порядке применения Закона о порядке рассмотрения дел в административном суде»[264] содержали положения о вызовах в суд и уведомлении об административных актах. Кроме того, **в законопроекте об административной процедуре в федеральной земле Нижняя Саксония** была предпринята попытка поставить административно-процессуальное право на основу, соответствующую принципу верховенства права и принципу предоставления права быть заслушанным. Принцип права быть выслушанным применяется только к процессу принятия решений при рассмотрении дел в первой инстанции. Кроме того, проекты закона об административной процедуре для земли Северный Рейн-Вестфалия и закона об административной процедуре для Гамбурга не получили дальнейшего развития, но были использованы при подготовке типового проекта. **Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн от 18.04.1967[265]** свидетельствовал о предвосхищении Федерального закона об административной процедуре, поскольку в нем был принят уже имевшийся на тот момент типовой проект административно-процессуального закона[266].

<https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/gesetz-ueber-das-verfahren-zur-erzwingung-von-handlungen-duldungen-oder-unterlassungen-bremisches-verwaltungsvollstreckungsgesetz-bremvwvg-in-der-fassung-vom-1-april-1960-76445?template=20_gp_ifg_meta_detail_d>.

[264] Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung, 18.03.1960 [Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 18.03.1960 (ред. от 26.08.2025) «О порядке применения Закона о порядке рассмотрения дел в административном суде»] // <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/gesetz-zur-ausfuehrung-der-verwaltungsgerichtsordnung-vom-15-maerz-1960-70662?template=20_gp_ifg_meta_detail_d>.

[265] Ныне действует Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) от 02.06.1992 (ред. от 10.06.2025) – Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 // <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-VwGSHrahmen>.

[266] *Singto V.* Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand: Eine rechtsvergleichende Untersuchung: Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster [Основные черты административного процессуального права в Германии и Таиланде: сравнительно-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора права юридического факультета Вестфальского университета Вильгельма в Мюнстере]. – Münster, 2017. – xi; 229 s. – S. 5–6.

До начала 1960-х годов тезис о том, что подавляющая часть государственного управления далека от права и поэтому не может быть включена в правовые нормы, продолжал оказывать влияние. Преобладало мнение, что природа административных действий означает невозможность, по выражению Герберта Крюгера, «приведения их к процедурам». Лишь в некоторых областях систематизация в широком смысле административно-правовых норм увенчалась успехом, особенно в полицейском праве. Важным этапом в развитии современного полицейского права стал **Закон Пруссии от 1931 г. «О прусском полицейском управлении»**. Пункт 1 § 14 закона содержал общую оговорку, которая стала образцом для всех последующих общих оговорок: «Полицейские власти должны в рамках действующих законов принимать необходимые по их усмотрению меры для предотвращения опасностей для населения или отдельных лиц, угрожающих общественной безопасности или порядку». В положениях **Закона Пруссии «О прусском полицейском управлении»** полицейское право приобрело классическую форму, в которой оно впоследствии окажет значительное влияние на Федеративную Республику Германия. При этом не меньшее влияние оказал (как своего рода первопроходец) **Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном производстве»** (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz)[267]. Однако эта модель смогла помочь преодолеть глубоко укоренившиеся возражения против систематизации только после того, как 43-я конференция юристов Германии в 1960 году приветствовала систематизацию административного процессуального права, включая связанные с ним вопросы общего административного права, как желательную и необходимую. Федеральный и земельный комитет по разработке типового проекта административно-процессуального закона представил законопроект

[267] Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) [Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном производстве»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1925. – № 274. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000945>.

еще в 1964 году, но обсуждение зашло в тупик из-за необходимости согласованных действий в федеральной земле[268].

По озвучивавшемуся тогда мнению законодателя, систематизация административно-процессуального права призвана была «прорубить просеку в зарослях» чрезмерно разнообразных административно-процессуальных норм[269].

Первый проект закона об административном производстве (EVwVfG 1970) был представлен федеральным правительством в Бундестаг в 1970 году. Этот проект не был доработан в течение текущего тогда законодательного периода. 23 марта 1973 года Федеральное правительство вновь представило проект Закона об административном производстве (EVwVfG 1973), который в значительной степени основывался на первом правительственном проекте, но учитывал последние изменения в области административного процессуального права и демонстрировал тенденцию к усилению процессуальной защиты участвующих сторон[270].

Принятие **Закона ФРГ от 25.05.1976 «Об административном производстве»**[271] ознаменовало новую эпоху развития законодательства в рассматриваемой сфере.

---

[268] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 18.

[269] Цит. по: *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 20.

[270] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s. – S. 45.

[271] Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 [Закон ФРГ от 25.05.1976 «Об административном производстве»] // <https://dejure.org/BGBl/1976/BGBl._I_S._1253>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

Закон от 25 мая 1976 года «Об административном производстве», вступивший в силу 1 января 1977 года, представлял собой, по мнению Ханса Йоахима Беккера, самую значительную систематизацию федерального законодательства в области административного процесса по состоянию на то время. До этого не существовало стандартизированного федерального закона такого рода. Регулировались лишь процедурные вопросы в отдельных административных сферах. Теперь впервые комплексный федеральный закон устанавливал общие процедурные правила, которым должны следовать федеральные власти и – в отсутствие административно-процессуальных законов федеральных земель – власти федеральных земель и местные власти при реализации федерального законодательства. К этому времени между первыми попытками систематизировать стандартизированное административно-процессуальное законодательство и принятием закона в этот законодательный период прошло около 20 лет. Еще в 1957 году Постоянная конференция министров внутренних дел федеральных земель поручила комиссии экспертов разработать идеи стандартизированного административно-процессуального права. Помимо многочисленных публикаций в специальной литературе, 43-я Конференция немецких юристов в Мюнхене в 1960 году подробно обсудила этот вопрос в рамках темы о систематизации общего административного права и подтвердила необходимость систематизации административного процессуального права, включая «сложные вопросы», общего административного права». В этой ситуации федеральное правительство и правительства земель приняли решение о совместной разработке типового проекта Закона об административном производстве (EVwVfG 1963), который был представлен общественности в марте 1964 года. Несмотря на обоснованную критику по отдельным вопросам, типовой проект был в основном одобрен правоведами и администрацией. Берлинский закон «Об административной процедуре» от 02.10.1958 также дал ценный импульс для единообразной систематизации административного процессуального права, хотя и ограничился стандартизацией нескольких процедурных принципов.

Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн от 18.04.1967 являлся, пожалуй, наиболее полной систематизацией государственного права по состоянию на тот период. В этом законе, по сути, были приняты решения, предложенные в неоднократно пересматривавшемся типовом проекте. Судя по всему, он хорошо зарекомендовал себя на территории федеральных земель и в определенной степени может рассматриваться как (федерально-земельный) предшественник федерального закона об административном производстве. Федеральное правительство впервые представило проект Закона об административной процедуре в 1970 г., однако он не был доработан из-за преждевременного окончания 6-го парламентского срока Бундестага. Пересмотренный проект, основанный на структуре и системе первого правительственного проекта, но учитывающий последние тогда изменения и выводы в области административно-процессуального права, был вновь представлен федеральным правительством в середине 1973 года. После длительных обсуждений в законодательных органах и после того, как Бундесрат (верхняя палата парламента) передал вопрос в Комитет по посредничеству, который в основном был обеспокоен противоречивым применением закона земельными властями с точки зрения федерализма, Бундестаг и Бундесрат в конце концов согласовали законодательство, достигнув приемлемого компромисса. Примечательно, что задолго до этого типовой проект и два правительственных проекта все чаще использовались судами и практиками в качестве источника знаний о современном административно-процессуальном праве. Это свидетельствует о научном качестве представленных проектов, а также о настоятельной необходимости их систематизации в интересах правовой определенности. В этом контексте справедливо отмечалось, что аргументы, выдвигавшиеся против систематизации административно-процессуального права (в прошлом), к тому времени можно было уже считать устаревшими[272].

[272] *Becker H.J.* Zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes [О Федеральном законе об административном производстве] // Juristische Rundschau. – 1976. – № 12. – S. 485–490. –

Закон об административной процедуре был задуман, как отмечала Корнелия Рогалль-Гроте, как общий «зонтичный» закон для всех административных процедур, подпадающих под его действие. Независимо от различных оценок принятия Закона об административной процедуре, не будет преувеличением сказать, что его вступление в силу знаменовало собой событие в истории права. С принятием закона об административном производстве завершилась сложная и многолетняя работа законодателя по систематизации общих принципов административной процедуры в государственно-административной деятельности федеральных органов власти, органов государственной власти федеральных земель и местного самоуправления[273].

Федеральный закон об административном производстве распространялся только на административную деятельность федеральных властей в рамках публичного права в силу компромисса, достигнутого в ходе согласительной процедуры по вопросу о законодательной компетенции административного процесса реализации федерального и земельного права, что оставалось предметом спора до 1976 года. На этой основе федеральные земли приняли свои законы об административной процедуре (так называемые полные или отсылочные законы), и были приняты соответствующие поправки к федеральному закону в той же редакции или с тем же содержанием, за исключением особенностей, которые в основном определялись законом федеральной земли[274].

S. 485.

[273] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 17, 18.

[274] *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29. – S. 20.

Федеральный закон ФРГ от 25.05.1976 «Об административном производстве» стал важной вехой в развитии административно-процессуального права, но все вопросы, как и следовало ожидать, он не снял.

Как писал Йорг Раабе, в Германии немногочисленные реформы в сфере административной судебной системы создают впечатление, что законодателю лишь с трудом удается определить необходимость изменений в системе административных судов и в административном процессе. Это кажется тем более удивительным, что на практике существует явная потребность в реформе, а отсутствие интереса законодателя к регулированию определенных проблемных областей уже давно критикуется в литературе. Процессуальное право нуждается в ясности, предсказуемости и стабильности. Оно не является полем для экспериментов с существующими или даже только кажущимися текущими делами. В этом контексте понятно желание законодателя не подвергать себя вновь обвинениям в «законодательном акционизме, характеризующемся поспешностью и отсутствием концептуальности», которые звучали в прошлом в связи с поправками в Закон об административном судопроизводстве. Однако некоторые из перечисленных проблем были известны уже много лет и не были решены с течением времени. В свете необходимости «упростить судопроизводство, сделать его более эффективным и гибким без ущерба для конституционных норм», что четко подчеркивается в пояснительной записке к проекту закона о модернизации судебной системы, федеральное правительство считает, что эти проблемы должны быть наконец решены. Научные споры, подобные тем, которые слишком часто возникают в сфере временной правовой защиты, в частности из-за нечетких формулировок закона, контрпродуктивны по отношению к заявленным целям[275].

Следует отметить, что нормативное урегулирование процедур обжалования административных актов принималось и принимается и на уровне

[275] *Raabe J.* «Wo drückt der Schuh» – Handlungsbedarf im Verwaltungsprozessrecht [«Где жмет ботинок» – необходимость активных действий в административном процессуальном праве] // Zeitschrift für Rechtspolitik. – 2004. – Band 37. – № 4. – S. 108–112. – S. 108–109, 112.

субъектов федерации – федеральных земель ФРГ, например в федеральной земле Шлезвиг-Гольштейн: **Административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) от 18.04.1968**[276], **Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн от 02.06.1992 (в действ. ред.)**[277], содержавшие ряд процессуальных норм. Причем эта уже давняя традиция. В конце XIX века Королевство Пруссия и Великое герцогство Баден приняли у себя свои законы о регулировании административных процедур. Тюрингия приняла такой акт в 1926 году, Вюртемберг – в 1931 году.

Упомянем также **Закон федеральной земли Саксония-Анхальт от 18.11.2005 «Об административном процессе»**[278], определяющий процедуры в государственном управлении.

Власти федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия сформулировали политическую цель совершенствования административно-процессуального права: административная процедура должна быть модернизирована и стать более дружественной для граждан. Закон об административной процедуре должен быть укреплен в качестве общего знаменателя всех соображений, основанных на оценке того, что заявленные цели могут и должны быть реализованы в этом законе административного права в интересах прозрачности, упрощения, правовой определенности и гарантии правовой защиты[279].

---

[276] Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein of 18 April 1967, entered into force on 1 January 1968 [Административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) от 18.04.1968] / Архив автора.

[277] Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 [Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн в ред. от 02.06.1992 (в действ. ред.)] // <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-VwGSHrahmen>.

[278] Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) vom 18. November 2005 [Закон федеральной земли Саксонии-Анхальт от 18 ноября 2005 г. «Об административном процессе»] // <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-VwVfGST2005rahmen/part/X>.

[279] *Burgi M.* Das VwVfG und der Kodifikationsgedanke: Reform der Eröffnungskontrollen und des förmlichen Verfahrens I [VwVfG и идея кодификации: реформа контроля открытия и формальной процедуры I] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об

Развитие административно-процессуального права получило следующий импульс в 1990-е годы[280], в том числе в связи с влиянием европейского права.

Влияние европейского права на немецкие административное право и административный процесс, согласно Юргену Хельду, является сложным. Требования права Европейского сообщества, основанные на совершенно иной функции административной правовой защиты (объективный контроль) и иной структуре административного права (процессуальный, а не материальный контроль), должны быть вплетены в порой запутанную паутину немецкого административного процесса[281].

Ныне в исследуемой сфере в ФРГ продолжает действовать Закон ФРГ от 25.05.1976 (в действ. ред.) «Об административном производстве»[282].

В ГДР после 1952 года до 1961 года не существовало административных судов. Вместо этого действовало Постановление Премьер-министра и Государственного секретаря ГДР от 06.02.1953 «О рассмотрении предложений

административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 215–236. – S. 216.

[280] *Sommermann K.-P.* Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz [Закон об административном производстве в европейском контексте: сравнительно-правовая оценка] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 191–212. – S. 192, 194.

[281] *Held J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht der Rechtsanwender: Verwaltungsgerichtsbarkeit [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения тех, кто его применяет: административная юрисдикция] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 69–94. – S. 70.

[282] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 [Закон ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном процессе»] // <https://www.anwalt.de/gesetze/vwvfg>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.

и жалоб трудящихся»[283], регулировавшее рассмотрение петиций граждан, предусматривавшее неформальное разрешение споров. Несколько позже был принят Указом Государственного совета ГДР Закон ГДР от 27.02.1961 «О петициях»[284] – с целью реализации «права граждан на активное участие в управлении народно-демократическим государством и социалистическими предприятиями».

Позднее порядок рассмотрения петиций был гарантирован статьей 103 **Конституции Германской Демократической Республики от 06.04.1968**[285]: «1. Каждый гражданин может обращаться с заявлениями (предложениями, замечаниями, просьбами или жалобами) в Народные представительства, к их депутатам или в государственные и хозяйственные органы. Таким правом располагают также общественные организации и коллективы граждан. Пользование этим правом не должно причинять им никакого ущерба. 2. Органы, ответственные за вынесение решений, обязаны в установленный законом срок рассмотреть заявления граждан или коллективов и сообщить заявителям о результатах рассмотрения. 3. Порядок рассмотрения заявлений определяется законом».

Позднее были изданы Указ Государственного Совета Германской Демократической Республики от 20.11.1969 «О рассмотрении заявлений

---

[283] Постановление Премьер-министра и Государственного секретаря Германской Демократической Республики от 06.02.1953 «О рассмотрении предложений и жалоб трудящихся» [Verordnung über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen] / Архив автора.

[284] Gesetz über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger [Закон Германской Демократической Республики от 27.02.1961 «О петициях] / Архив автора.

[285] Конституция Германской Демократической Республики от 06.04.1968 / в редакции Закона о дополнении и изменении Конституции Германской Демократической Республики от 07.10.1974 // Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1976. – 368 с. – С. 25–53.

граждан»[286] и отменивший этот Указ Закон Германской Демократической Республики от 19.06.1975 «О рассмотрении заявлении граждан»[287].

Закон ГДР от 1989 г. «О судебной юрисдикции и судебном порядке по пересмотру административных решений», вступивший в силу 01.07.1989[288], не был реализован из-за известных политико-территориальных трансформаций, связанных с объединением ГДР и ФРГ.

Но вернемся к ФРГ. Актуальные акты в рассматриваемой сфере – **Федеральный закона ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»**[289], **Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)**[290] (иногда его называют законом об административных судах).

---

[286] Указ Государственного Совета Германской Демократической Республики от 20.11.1969 «О рассмотрении заявлений граждан» // Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. – 1969. – Teil I. – № 13. – S. 239.

[287] Закон Германской Демократической Республики от 19.06.1975 «О рассмотрении заявлении граждан» // Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. – 1975. – Teil I. – № 26. – S. 461. Перевод: Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1976. – 368 с. – С. 334–337.

[288] Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen [Закон Германской Демократической Республики от 1989 г. «О судебной юрисдикции и судебном порядке по пересмотру административных решений» (вступил в силу 01.07.1989)] / Архив автора.

[289] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Ausfertigungsdatum 25.05.1976. Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 15.07.2024 I № 236 [Федеральный закон ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»] // Bundesgesetzblatt. Teil I. – 1976. – S. 1253. <https://www.anwalt.de/gesetze/vwvfg>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>. Перевод на 2011 год: Закон об административном производстве в новой редакции от 23 января 2003 года с последующими изменениями до 30 июня 2011 года // Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – xl; 248 с. – С. 1–80.

[290] Verwaltungsgerichtsordnung ((VwGO)) [Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)] // Bundesgesetzblatt. – 1991. Teil I. S. 686; Bundesgesetzblatt. – 2026. TeilI. – № 152. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>. Перевод на 2011 год: Закон об административных судах в действующей редакции от 19 марта 1991 года с последующими изменениями до 30 июня 2011 года // Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об

2.2.2. Понятие и предмет административного иска об аннулировании административного акта по праву ФРГ[291]

Административный иск об аннулировании (нем. – «*verwaltungsrechtliche anfechtungsklage*») – это специфическое стандартное действие в административно-процессуальном праве, вид иска и соответствующего искового производства в сфере административного права.

Подаваемый административный иск об аннулировании обоснован, если оспариваемый административный акт является незаконным и вследствие этого нарушены субъективные права непосредственно истца. Соответствующим моментом отсчета оценки законности административного акта является последнее официальное решение.

Иск об аннулировании имеет шансы на успех, если он является приемлемым и обоснованным. Для того чтобы иск был приемлемым, должны быть выполнены так называемые требования к решению по существу. Во-первых, административное производство должно быть открытым. Это означает, что спор сам по себе не должен быть передан в другую судебную инстанцию. Спор должен быть публично-правовым спором неконституционного характера. В этом случае суд должен иметь предмет рассмотрения, относимый к соответствующей юрисдикции. Административный суд обладает первичной материальной юрисдикцией в отношении всех споров, по которым открыт административный судебный процесс. Поэтому единственный вопрос заключается в том, обладает ли данный конкретный (или какой иной) административный суд соответствующей юрисдикцией. В большинстве случаев

административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – xl; 248 с. – С. 81–180.

[291] В некоторых переводах референтных нормативных актов ФРГ на русский язык это дается как «иск об оспаривании административного акта» (verwaltungsrechtliche anfechtungsklage). Нам представляется наш перевод более корректным с точки зрения его предмета. – Прим. авт.

ответственность несет административный суд, в судебном округе которого был издан оспариваемый административный акт. Кроме того, иск об аннулировании должен быть допустимым. Это означает, что он должен быть правильного типа. Иск об аннулировании допустим, если истец добивается отмены административного акта административным судом. Кроме того, истец должен иметь право на предъявление иска. Для этого он должен заявить, что его субъективные публичные права были нарушены административным актом. Это не означает доказательства нарушения прав, а лишь демонстрирует его возможность. Адресат обременительного административного акта всегда имеет право оспорить его в порядке административного судопроизводства. Это связано с тем, что если административный акт окажется незаконным, то общая свобода действий адресата (статья 2 (1) **Основного закона ФРГ**[292]), по крайней мере, будет нарушена[293].

2.2.3. Юрисдикция и компетенция судов

Предметная юрисдикция регулирует распределение судебного спора в первой инстанции между различными административными судами в зависимости от предмета спора (**3 уровня административных судов в Германии – в отличие от 2 уровней административных судов в Австрии**):

– Административный суд (*Verwaltungsgericht*),

– Высший административный суд [федеральной земли] (*Oberverwaltungsgericht*),

– Федеральный административный суд (*Bundesverwaltungsgericht*).

Административный суд обладает юрисдикцией первой инстанции – принимает решения в первой инстанции по всем спорам, по которым

---

[292] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Основной закон Федеративной Республики Германия] // <https://www.bundestag.de/gg>.

[293] Anfechtungsklage – was Sie wissen und beachten müssen! [Административный иск об аннулировании – что нужно знать и учитывать!] // <https://www.anwalt.de/rechtstipps/anfechtungsklage>.

юридически возможно и допустимо обращение в административный суд (без различий в зависимости от цены спора, как в гражданском праве) (§ 45 **Регламента административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)**[294])[295].

Высший административный суд ФРГ принимает решения по апелляциям на решения Административного суда (§ 46 **Регламента административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)**). Высший административный суд в рамках своей юрисдикции принимает решение по заявлению о действительности: 1) законодательных актов, которые были приняты в соответствии с положениями Строительного кодекса, и подзаконных актов, основанных на пункте 2 статьи 246 Строительного кодекса 2) других правовых норм, стоящих ниже земельного закона [закона федеральной земли], в той мере, в какой это предусмотрено земельным законом (пункт 1 § 47 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**).

Заявление может быть подано любым физическим или юридическим лицом, которое утверждает, что его права были нарушены или будут нарушены в обозримом будущем правовым положением или его применением, а также любым государственным органом в течение одного года с момента опубликования правового положения. Жалоба должна быть направлена против корпорации, учреждения или фонда, издавшего правовое положение. Высший административный суд может предоставить земельным и другим юридическим лицам публичного права, чья юрисдикция затрагивается правовым

---

[294] Verwaltungsgerichtsordnung ((VwGO)) [Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)] // Bundesgesetzblatt. – 1991. Teil I. S. 686; Bundesgesetzblatt. – 2026. TeilI. – № 152. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

[295] Здесь и далее мы переводим и толкуем немецкий термин «*ordnung*» как «регламент» или «порядок» (синоним в данном случае слова «регламент»), но не как «закон» (то есть как нормативно-правовой акт, отличный от закона), проводя в немецком праве для закона как акта соответствие лишь термину «*gesetz*». Хотя в некоторых переводах эти два термина синонимизируются, см., например: Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем. / В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. – М.: Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

положением, возможность высказать свои замечания в течение определенного срока. Высший административный суд не рассматривает соответствие правового положения земельному законодательству, если законом предусмотрено, что правовое положение может быть рассмотрено только конституционным судом земли (пункты 2 и 3 § 47 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**). Если в конституционном суде рассматривается дело о проверке действительности правового положения, Высший административный суд может распорядиться о приостановлении слушаний до завершения разбирательства в конституционном суде. Высший административный суд принимает решение в виде постановления или, если он не считает необходимым устное слушание, в виде приказа. Если Высший административный суд приходит к выводу, что правовое положение недействительно, он объявляет его недействительным; в этом случае решение является общеобязательным, а формула решения публикуется ответчиком таким же образом, как было бы опубликовано правовое положение. Суд может издать временный судебный запрет по ходатайству, если это срочно необходимо для предотвращения серьезных недостатков или по другим важным причинам (пункты 4–6 § 47 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**).

В соответствии с пунктом 1 § 48 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, Высший административный суд ФРГ принимает решения в первой инстанции по всем спорам, касающимся:

1) возведения, эксплуатации, других форм владения, модификации, вывода из эксплуатации, безопасного ограждения и демонтажа установок по смыслу § 7 и абзаца 3 § 9a Федерального закона ФРГ «Об атомной энергии» (*Atomgesetzes*);

1a) наличия и размера компенсационных требований на основании §§ 7e и 7f Федерального закона ФРГ «Об атомной энергии»;

2) обращения с ядерным топливом, его переработки и иного использования вне установок типа, указанного в § 7 Федерального закона ФРГ

об атомной энергии, значительного отклонения или значительной модификации – по смыслу § 9 (абз. 1, пункт 2) Федерального закона ФРГ «Об атомной энергии», а также хранения ядерного топлива вне непосредственного государственного контроля (§ 6 Федерального закона ФРГ «Об атомной энергии»);

3) строительства, эксплуатации и модификации электростанций с установками для сжигания твердого, жидкого и газообразного топлива с номинальной тепловой мощностью более трехсот мегаватт,

3a) строительства, эксплуатации и модификации наземных ветроэнергетических установок общей высотой более 50 метров и морских ветроэнергетических установок в территориальных водах;

3b) строительства, эксплуатации и модификации теплоэлектростанций в значении Федерального закона ФРГ «О комбинированной тепловой и электрической энергии» (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes*) с номинальной тепловой мощностью 50 мегаватт и более;

3c) строительства, эксплуатации и модификации:

a) установок в соответствии с пунктом 1 § 2 Федерального закона ФРГ от 22.12.2025 «Об ускорении развития геотермальной энергетики»[296] с поправками, включая споры в соответствии с пунктом 2 § 10 Федерального закона «Об ускорении развития геотермальной энергетики»,

b) установок в соответствии с пунктом 3 § 2 Федерального закона ФРГ «Об ускорении развития геотермальной энергетики», с тепловой мощностью не менее 500 киловатт, включая споры в соответствии с пунктом 2 § 10 Федерального закона «Об ускорении развития геотермальной энергетики», а также

c) трубопроводы в соответствии с пунктом 5 § 2 Федерального закона ФРГ «Об ускорении развития геотермальной энергетики», включая споры в

[296] Geothermie-Beschleunigungsgesetzes vom 22. Dezember 2025 [Федеральный закон от 22.12.2025 «Об ускорении развития геотермальной энергетики»] // Bundesgesetzblatt. – 2025. – Teil I. – № 348. – S. 2.

соответствии с пунктом 2 § 10 Федерального закона «Об ускорении развития геотермальной энергетики»;

3d) строительство, эксплуатация и модификация:

а) установок в соответствии с пунктом 1 абзаца 1 § 2 Федерального закона ФРГ от 29.03.2026 «Об ускорении производства водорода»[297] (с изменениями), с номинальной электрической мощностью не менее 30 мегаватт, и соответствующих линий в соответствии с пунктами 13 и 14 абзаца первого § 2 Федерального закона «Об ускорении производства водорода»,

б) установок в соответствии с пунктом 3 абзаца 1 § 2 Федерального закона ФРГ «Об ускорении производства водорода», при условии что они имеют емкость хранения, составляющую 25 тонн водорода или более, а также связанных с ними трубопроводов в соответствии с пунктами 13 и 14 абзаца 1 § 2 Федерального закона «Об ускорении производства водорода»,

4) процедур утверждения планирования в соответствии с § 43 Федерального закона ФРГ «Об энергетической промышленности» (*Energiewirtschaftsgesetzes*), если только юрисдикция Федерального административного суда не обоснована в соответствии с пунктом 5 абзаца 1 § 50;

4a) процедур утверждения планирования или разрешения на планирование для строительства, эксплуатации и модификации объектов в соответствии с абзацем 1 § 66 Федерального закона ФРГ «О морской ветроэнергетике» (*Windenergie-auf-See-Gesetzes*), если юрисдикция Федерального административного суда не установлена в соответствии с пунктом 6 абзаца 1 § 50;

5) процедур строительства, эксплуатации и существенной модификации стационарных установок для сжигания или термического разложения отходов с годовой пропускной способностью (эффективной мощностью) более ста тысяч тонн и стационарных установок, в которых полностью или частично хранятся

[297] Wasserstoffbeschleunigungsgesetzes vom 29. März 2026 [Федеральный закон от 29.03.2026 «Об ускорении производства водорода»] // Bundesgesetzblatt. – 2026. – Teil I. – № 84. – S. 2.

или депонируются отходы по смыслу § 48 Федерального закона ФРГ «О цикличной экономике» (*Kreislaufwirtschaftsgesetzes*);

6) строительства, расширения или модификации и эксплуатации коммерческих аэропортов и коммерческих аэродромов с ограниченной охранной зоной строительства;

7) процедур утверждения планирования для строительства или модификации трамвайных линий, железных дорог на магнитной подушке и железных дорог общего пользования, а также для строительства или модификации сортировочных станций и контейнерных площадок;

8) процедур утверждения планирования строительства или модификации федеральных магистральных дорог и дорог общего пользования;

9) процедур согласования планирования строительства или расширения федеральных водных путей;

10) процедуры утверждения планирования для общественных береговых мер или мер по защите от наводнений;

11) процедур утверждения планирования в соответствии с абзацем 1 § 68 Федерального закона ФРГ «О водных ресурсах» (*Wasserhaushaltsgesetzes*) или в соответствии с нормативными актами федеральных земель для строительства, расширения или модификации портов, доступных для водных судов грузоподъемностью более 1 350 тонн, без ущерба для подпункта 9 настоящего пункта;

12) процедур утверждения планирования в соответствии с абзацем 1 § 68 Федерального закона ФРГ «О водных ресурсах» для строительства, расширения или модификации гидроэлектростанций с чистой электрической мощностью более 100 мегаватт;

12a) водопользования в связи с закрытием открытых буроугольных шахт, предусмотренным Федеральным законом ФРГ «О прекращении производства электроэнергии на угольном топливе» (*Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes*);

12b) процедур утверждения планирования для расширения водотоков в связи с закрытием открытых буроугольных шахт, предусмотренных Законом ФРГ «О прекращении производства электроэнергии на угольном топливе»;

13) процедуры утверждения планирования в соответствии с Законом ФРГ «О горнодобывающей промышленности» (*Bundesberggesetz*);

14) разрешений на: a) рамочные операционные планы, b) основные операционные планы, c) специальные операционные планы и d) окончательные операционные планы и решения о передаче земли, в каждом случае в связи с закрытием открытых буроугольных шахт, предусмотренным Федеральным законом ФРГ «О прекращении производства электроэнергии на угольном топливе»;

15) процедур утверждения планирования в соответствии с абзацем 1 § 65 в сочетании с пунктом 19.7 приложения 1 к Федеральному закону ФРГ «Об оценке воздействия на окружающую среду» (*Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung*) для строительства и эксплуатации или модификации трубопроводов пара или горячей воды;

16) процедуры получения разрешения на строительство или процедуры утверждения плана, а также процедуры утверждения в соответствии с Федеральным законом ФРГ «О хранении и транспортировке углекислого газа» (*Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetz*).

Пункт 1 § 48 применяется также к спорам, касающимся разрешений, которые выдаются вместо разрешения на проектирование, а также к спорам, касающимся всех разрешений и согласований, необходимых для реализации проекта, включая те, которые касаются вспомогательных объектов, пространственно и эксплуатационно связанных с ним. Земли могут законодательно установить, что Высший административный суд принимает решение в первой инстанции по спорам, связанным с предоставлением владения, в случаях, упомянутых в пункте 1 § 48.

В соответствии с пунктом 2 § 48 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, Высший административный суд ФРГ также

принимает решения в первой инстанции по искам, поданным в связи с запретами на деятельность объединений, изданными высшим земельным органом в соответствии с пунктом 1 абзаца 2 § 3 Федерального закона ФРГ «Об ассоциациях» (Vereinsgesetzes), и распоряжениями, изданными в соответствии с предложением 1 абзаца 2 § 8 Федерального закона ФРГ «Об ассоциациях» (пункт 2 § 48 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**).

В соответствии с пунктом 3 § 48 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, несмотря на абзац 4 § 21e **Федерального закона ФРГ от 12.09.1950 (ред. от 20.03.2026) «О судоустройстве»**[298], Президиум Высшего административного суда должен распорядиться о том, чтобы коллегия, которая действовала в разбирательствах в соответствии с предложением 1 абзаца 1 (пункты 3–16), оставалась компетентной для этих разбирательств после изменения распределения дел.

2.2.4. Процессуальные сроки

Существует предельный срок для подачи иска.

В соответствии с § 74 **Регламента административного судопроизводства ФРГ:**

«1. Иск об аннулировании должен быть подан в течение одного месяца с момента вручения уведомления о возражении. Если в соответствии с § 68 уведомление о возражении не требуется, иск должен быть подан в течение одного месяца с момента уведомления об административном акте.

2. Пункт 1 применяется mutatis mutandis к иску о принуждении, если заявление о принятии административного акта было отклонено».

Этот срок предусмотрен для ситуации, если предоставлены надлежащие средства правовой защиты, в соответствии с пунктом 1 § 58 **Регламента**

---

[298] Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) [Федеральный закон ФРГ от 12.09.1950 (ред. от 20.03.2026) «О судоустройстве»] // <https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html>.

административного судопроизводства ФРГ: «Срок подачи апелляции или иного средства правовой защиты начинает течь только в том случае, если заинтересованная сторона была письменно или в электронном виде проинформирована об апелляции, административном органе или суде, в который она должна быть подана, месте ее подачи и сроке, который должен быть соблюден».

Если этого не будет сделано, применяется срок в один год в соответствии с пунктом 2 § 58 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**: «Если информация не была предоставлена или была предоставлена неверно, апелляция может быть подана только в течение одного года с момента подачи, открытия или объявления, если только подача апелляции до истечения одного года не была невозможна из-за форс-мажорных обстоятельств или если была предоставлена письменная или электронная информация о том, что право на апелляцию отсутствует». В случае форс-мажорных обстоятельств применяется пункт 2 § 60: «Заявление должно быть подано в течение двух недель с момента прекращения препятствия; если срок обоснования апелляции, заявления о разрешении на апелляцию, апелляции по вопросам права, жалобы о недопуске или жалобы пропущен, то срок составляет один месяц. Факты в обоснование заявления должны быть подтверждены при подаче заявления или в ходе разбирательства по заявлению. Пропущенное юридическое действие должно быть совершено в течение срока подачи заявления. Если это было сделано, восстановление может быть произведено и без заявления».

2.2.5. Суть и природа административно-правового спора как публично-правового спора

Согласно Клаусу Муркену и Михаэлю Йеске, иногда возникают сложные вопросы отграничения административно-правовых споров от частноправовых споров[299].

Согласно пункту 1 § 40 **Регламента административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)**, административная процедура доступна во всех публично-правовых спорах не относимых к конституционно-правовым спорам (публично-правовых споров неконституционного характера, нем. – «*öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art*»), если только эти споры не отнесены федеральным законом к компетенции другого суда. Публично-правовые споры в сфере законодательства федеральных земель также могут быть переданы на рассмотрение другого суда в соответствии с законодательством.

То есть, отмечают Клаус Муркен и Михаэль Йеске, административно-правовое обращение возможно только в случае публично-правового спора неконституционного характера; и для того чтобы можно было прибегнуть к административно-правовой защите, спор должен быть, прежде всего, публично-правовым, а не частноправовым. Спор является публично-правовым, если норма, имеющая решающее значение для спора, является частью публичного права. Как правило, норму, которая решает спор, можно быстро определить: в делах о защите – положение, на котором основано оспариваемое обременение (основание для разрешения); в делах об исполнении – положение, в соответствии с которым должно быть произведено истребуемое исполнение (основание для права). Административные суды не занимаются рассмотрением

---

[299] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 7.

конституционных споров. Они не должны вмешиваться в процесс принятия конституционных решений высшими государственными органами; разрешение конституционных споров в этом смысле относится к компетенции конституционных судов – в той мере, в какой они вообще подлежат судебному рассмотрению[300].

2.2.6. Субъекты инициации административного искового производства

Иск об аннулировании оправдан, если обжалуемый административный акт является незаконным и в результате этого, действительно, были нарушены права и законные интересы («схватываемые» и отображаемые правами) непосредственно истца, и тому есть подтверждения.

В соответствии с предложением 1 пункта 1 § 113 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, суд отменяет административный акт и любое уведомление о возражении при условии, что административный акт является незаконным и в результате этого, действительно, были нарушены права истца. Если оспариваемый административный акт уже исполнен, суд может по заявлению также объявить, что административный орган должен отменить исполнение этого акта и указать, каким образом это надлежит сделать. Это объявление допустимо только в том случае, если орган способен это сделать и вопрос готов к решению. Если административный акт ранее был отменен путем отзыва или иным образом, суд по заявлению объявляет административный акт незаконным, если истец имеет законный интерес в таком объявлении.

Правовые возможности и условия участия в судебных разбирательствах и ведения судебных разбирательств определяется в соответствии с параграфами 61 и 62 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**.

---

[300] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 13.

Согласно § 61 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, право на участие в разбирательстве имеют следующие лица:

«1) физические и юридические лица;

2) ассоциации, в той мере, в какой они могут иметь это право;

3) органы власти, если это предусмотрено законодательством».

Согласно § 62 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**,

«1. Следующие лица управомочены совершать процессуальные действия:

1) лица, обладающие дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством,

2) лица, правоспособность которых ограничена гражданским законодательством, в той мере, в какой они признаны правоспособными по гражданскому или публичному праву в отношении предмета разбирательства.

2. Если к предмету разбирательства относится оговорка о согласии в соответствии с § 1825 Гражданского уложения ФРГ, опекаемое дееспособное лицо способно совершать процессуальные действия только в той мере, в какой оно может действовать без согласия опекуна в соответствии с положениями гражданского права или признается дееспособным в соответствии с положениями публичного права.

3. От имени ассоциаций и органов власти действуют их законные представители и исполнительные советы.

4. Соответственно применяются статьи 53–58 Гражданского процессуального уложения ФРГ».

Сторонами административно-судебного разбирательства, согласно § 63 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, являются:

1) истец (нем. – «*kläger*»),

2) ответчик (нем. – «*beklagte*»),

3) привлеченное лицо (нем. – «*beigeladene*») (согласно § 65, см. ниже),

4) представитель федеральных интересов в Федеральном административном суде или представитель общественных интересов, если он воспользуется своим правом на участие.

В соответствии с § 65 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**: «1. Пока производство по делу еще не завершено или находится на рассмотрении в вышестоящей инстанции, суд может вызвать в суд других лиц, чьи законные интересы затрагиваются решением, либо по должности, либо по ходатайству.

2. Если третьи лица вовлечены в спорное правоотношение таким образом, что решение может быть вынесено только в отношении них единообразно, они должны быть вызваны (необходимый вызов).

3. Если в соответствии с пунктом 2 § 65 должны быть вызваны более пятидесяти лиц, суд вправе распорядиться, чтобы были вызваны только те лица, которые подадут заявление о вызове в определенный срок. Приказ должен быть неоспоримым. Он должен быть опубликован в «Федеральном вестнике», а также в ежедневных газетах с тиражом в районе, в котором решение может иметь эффект. Объявление также может быть размещено в информационно-коммуникационной системе, указанной судом для объявлений. Срок уведомления должен составлять не менее трех месяцев с момента публикации в «Федеральном вестнике». Публикация в ежедневных газетах должна содержать дату истечения срока. Статья 60 применяется *mutatis mutandis* к *restitutio in integrum* в случае несоблюдения срока. Суд должен вызвать в суд лиц, которые, как известно, особенно пострадали от решения, даже без заявления.

4. Постановление о вызове в суд вручается всем заинтересованным сторонам. В нем указывается статус дела и причина вызова. Вызов в суд является неоспоримым».

В рамках ходатайств стороны привлеченное лицо вправе самостоятельно заявлять средства претензий и защиты и эффективно совершать все процессуальные действия. Отклоняющиеся ходатайства по существу дела оно

может подать только в том случае, если была направлена необходимая повестка (§ 66 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**).

Среди правовых гарантий административной процедуры право быть заслушанным занимает привилегированное положение, более того, оно рассматривается как центральный элемент упорядоченной административной процедуры в конституционном государстве[301].

Вопрос о предоставлении права быть заслушанным в административном производстве является значимым процессуальным вопросом.

Следует отдавать себе отчет, что правовая гарантия заявителю быть заслушанным направлена на защиту его от того, чтобы его не застали врасплох неизвестные ему факты и результаты доказывания, но эта гарантия никак не защищает от неожиданных процессуальных решений.

Это далеко не однозначный вопрос.

Например, процессуальное решение о том, является ли документ или дело секретным по своей природе и подлежащим засекречиванию или подтверждению секретности, является результатом баланса интересов.

При этом у истца должно быть наличие общей потребности в правовой защите, он должен иметь свой «законный интерес» в недействительности административного акта.

Пункт 1 § 126 Федерального закона ФРГ от 01.07.1957 (ред. от 23.05.2017) «Об унификации законодательства о государственной службе»[302] определяет:

«1. Все иски, поданные гражданскими служащими, гражданскими служащими в отставке, бывшими гражданскими служащими[303] и пережившими

---

[301] *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s. – S. 11–12.

[302] Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG) [Федеральный закон ФРГ от 01.07.1957 (ред. от 23.05.2017) «Об унификации законодательства о государственной службе»] // <https://www.gesetze-im-internet.de/brrg/index.html>.

[303] Например, перешедшими на позиции государственных должностных лиц. – Прим. Авт.

их иждивенцами, вытекающие из отношений гражданской службы, подлежат рассмотрению в рамках административного права.

2. То же самое относится и к искам, поданным работодателем.

3. Положения раздела 8 Кодекса административных судов применяются к искам, предусмотренным пунктом 1, включая исполнительные иски и декларативные решения, при соблюдении следующих условий:

1) предварительная процедура обязательна и в том случае, если мера была принята высшим органом службы;

2) высший орган власти должен направить уведомление об обжаловании; в случаях, когда он сам не принял меры, он может делегировать решение другим органам общим распоряжением; распоряжение должно быть опубликовано;

3) апелляции и иски об отмене решения о командировании или переводе не имеют приостанавливающего действия;

4) предварительная процедура не требуется, если это предусмотрено законом».

То есть если в рамках административного судопроизводства рассматривается спор по законодательству о государственной службе, то административный судебный процесс, как правило, уже открыт в соответствии с указанным параграфом, и не требует соответствия нормам других актов.

2.2.7. Процессуальные действия суда

Как гласит пункт 1 § 113 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**: «Если административный акт является незаконным и в результате этого были нарушены права истца, суд отменяет административный акт и любое уведомление о возражении. Если административный акт уже был приведен в исполнение, суд по ходатайству может также вынести постановление о том, что административный орган должен отменить исполнение, и определить, каким образом это должно быть

сделано. Такое постановление допустимо только в том случае, если орган в состоянии это сделать и вопрос готов к вынесению решения. Если административный акт ранее был отменен путем отзыва или иным образом, суд по ходатайству выносит решение о незаконности административного акта, если истец имеет законный интерес в таком выводе».

Если заявитель просит об изменении административного акта, в котором определена денежная сумма или сделано соответствующее решение, суд может определить сумму в другом размере или заменить решение другим. Если определение суммы, которая должна быть установлена или определена, требует немалых усилий, суд может принять решение об изменении административного акта, указав фактические или юридические обстоятельства, которые были ошибочно приняты во внимание или не приняты во внимание таким образом, чтобы соответствующий орган власти мог самостоятельно рассчитать сумму на основании принятого решения. Орган власти незамедлительно информирует заинтересованные стороны о результатах перерасчета; после вступления решения в законную силу административный акт переиздается с измененным содержанием (пункт 2 § 113).

Если суд сочтет необходимым дальнейшее выяснение обстоятельств, он может, не принимая решения по существу дела, отменить административный акт и уведомление о возражении, если характер или объем расследований, которые еще требуется провести, являются значительными и отмена также является целесообразной с учетом интересов заинтересованных сторон. По ходатайству суд может вынести временное решение до издания нового административного акта, в частности, о предоставлении или сохранении полностью или частично обеспечения и о том, что произведенные выплаты пока не нужно возвращать. Решение может быть изменено или отменено в любое время. Решение в соответствии с предложением 1 пункта 3 § 113 может быть вынесено только в течение шести месяцев с момента получения судом материалов органа власти (пункт 3 § 113).

Если было открыто административное производство, административные суды уполномочены принять решение по соответствующему спору. Однако они могут вынести решение по данному вопросу только при соблюдении требований: например, истец должен подать иск в компетентный суд, быть способным посредством этого возбудить дело, предъявить иск надлежащим образом и соблюсти сроки и т. д. В этой связи различают общие требования для принятия решения по существу, которые применяются ко всем административным судебным разбирательствам, и специальные требования, которые применяются только к определенным видам исков. Если необходимое условие для принятия решения по существу отсутствует, суд отклоняет иск как неприемлемый. В этом случае он не принимает решение по существу дела только из-за отсутствия этого условия, то есть не рассматривает вопрос об обоснованности материальных требований истца. Здесь уже рассматриваются два ключевых слова, которые определяют структуру административно-процессуальной проверки и будут встречаться в последующих схемах проверки снова и снова: приемлемость и существо дела. Приемлемость иска предполагает исследование общих и специфических требований для принятия решения по существу, в то время как существо дела касается вопроса о том, должно ли требование истца быть удовлетворено по существу; это основывается, в частности, на нормах материального права[304].

Согласно пункту 1 § 40 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**[305], административно-правовой процесс открывается, только если речь идет о публично-правовом споре такого характера, который не относим к конституционно-правовому порядку разрешения споров:

«1. Административная процедура доступна во всех публично-правовых спорах неконституционного характера, если только эти споры прямо не

---

[304] *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s. – S. 16.

[305] Verwaltungsgerichtsordnung ((VwGO)) [Регламент административного судопроизводства ФРГ] // <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

отнесены федеральным законом к компетенции другого суда. Споры по публичному праву в области земельного права также могут быть переданы на рассмотрение другого суда в соответствии с земельным законодательством.

2. Обычный судебный процесс доступен для финансовых требований, вытекающих из интересов общего блага и публично-правового хранения, а также для требований о возмещении ущерба, возникающего из нарушения публично-правовых обязательств, не основанных на публично-правовом договоре; это не относится к спорам о наличии и размере требования о компенсации… Специальные положения законодательства о государственной службе и о правовой защите в случае возмещения материального ущерба в связи с отменой незаконных административных актов остаются без изменений».

В принципе, перед подачей иска об аннулировании также требуется так называемая предварительная процедура (иначе – процедура возражения), предусмотренная § 68 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**[306]:

«1. До подачи иска об аннулировании законность и целесообразность административного акта должны быть рассмотрены в ходе предварительного разбирательства. Такое предварительное разбирательство не требуется, если это предусмотрено законом или если:

1) административный акт был издан высшим федеральным органом власти или высшим органом власти федеральной земли, если пересмотр не предусмотрен законом, или

2) уведомление о средстве правовой защиты или уведомление о возражении впервые содержит жалобу.

2. Пункт 1 применяется *mutatis mutandis* к иску о принуждении, если ходатайство о выполнении административного акта было отклонено».

---

[306] Verwaltungsgerichtsordnung ((VwGO)) [Регламент административного судопроизводства ФРГ] // <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

Однако в некоторых федеральных землях (например – в Баварии, согласно **Закону федеральной земли Бавария от 20.06.1992 (в действ. ред.) «О введении в действие Регламента административного судопроизводства Баварии»**[307]) предварительная процедура возражения больше не применима и важна только в нескольких дополнительных случаях[308].

Согласно § 69 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, предварительное разбирательство начинается с подачи заявления о возражении.

Таким образом, адресат должен быть заслушан до предъявления иска. Целью процедуры возражения является, с одной стороны, обеспечение эффективной правовой защиты граждан, а с другой – облегчение нагрузки на суды. Прежде чем спор будет передан в суд, администрация должна иметь возможность тщательно проанализировать свои действия. Однако это требование не применяется, если:

– это прямо предусмотрено законом,

– административный акт был издан высшим федеральным органом власти или органом власти штата (в частности, решения министерств),

– уведомление о возражении впервые содержит жалобу,

– орган власти бездействовал без достаточных оснований,

– цель уже достигнута другими средствами или больше не может быть достигнута[309].

В соответствии с пунктом 1 § 70 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, возражение должно быть подано в письменном виде в

---

[307] Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl. S. 162) BayRS 34-1-I [Закон федеральной земли Бавария «О введении в действие Регламента административного судопроизводства Баварии»] // <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayAGVwGO>.

[308] Die Anfechtungsklage, § 42 I alt. 1 VWGO. Aufbau der Anfechtungsklage in der Klausur; Tenorierung im Urteil [Иск об уклонении, § 42 I alt. 1 VWGO. Структура иска об уклонении от участия в письменном экзамене; содержание решения] // <https://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/die-anfechtungsklage-42-i-alt-1-vwgo/>.

[309] Anfechtungsklage – was Sie wissen und beachten müssen! [Административный иск об аннулировании – что нужно знать и учитывать!] // <https://www.anwalt.de/rechtstipps/anfechtungsklage>.

электронной форме, согласно § 3 **Федерального закона ФРГ «Об административном производстве»** и § 9a (5) **Федерального закона ФРГ от 14.08.2017 (ред. от 19.07.2024) «О доступе к сети Интернет»**[310] или для протокола в орган, издавший административный акт, в течение одного месяца с момента уведомления заявителя об административном акте. Этот срок также должен быть соблюден путем подачи возражения в орган, выносящий постановление по возражению.

Если отмена или изменение административного акта в рамках процедуры опротестования обжалуется впервые, заинтересованное лицо должно быть заслушано до вынесения решения о возмещении или решения об опротестовании (§ 71 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**).

Стороны должны иметь возможность участвовать в судебных разбирательствах.

В соответствии с § 121 **Регламента административного судопроизводства ФРГ**, решение административного суда по административному иску является окончательным с формальной и содержательной точки зрения и является обязательным (новый иск недопустим): «Окончательные судебные решения являются обязательными в той мере, в какой был решен предмет спора, 1) для участвующих сторон и их правопреемников и 2) в случае пункта 3 § 65 – для лиц, которые не подали ходатайство о вызове в суд или не сделали этого в установленный срок».

[310] Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) [Федерального закона ФРГ от 14.08.2017 (ред. от 19.07.2024) «О доступе к сети Интернет»] // BGBl. – 2017. Teil I. – S. 3122, 3138. <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html>.

2.3. Исследование проблематики оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства по Кодексу административного судопроизводства РФ

В современной российской правовой действительности механизм оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства, формально призванный обеспечить приоритет защиты прав, свобод и законных интересов субъектов от неосновательных публично-властных притязаний на основе дефектно и неосновательно расширительно понимаемых дискреционных полномочий, демонстрирует устойчивые признаки выраженно проблемной, дисфункциональной зоны.

Проведенное нами исследование материалов российской судебной практики, преимущественно Верховного Суда Российской Федерации (было исследовано свыше 100 актов и документов обобщения такой практики, представляющие научный интерес для целей настоящего исследования акты и документы последних лет приведены в списке использованных источников диссертации) позволило сделать выводы о том, что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации содержит ряд концептуальных изъянов и дефектов нормативного регулирования, которые придают рассматриваемому механизму судебной защиты – механизму оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства – признаки бюрократической симуляции.

Такие недостатки сфокусированно выявлялись с учетом ранее выявленных аналогов в законодательствах Германии и Австрии, и именно глубокое исследование опыта названных стран дало нам в руки необходимые методологические подсказки и маркеры.

В числе таких наиболее существенных выявленных недостатков и порождаемых ими проблем следующие:

1. Юридико-дефинитивный пробел и детерминированная им доктринальная аморфность понятия «административный акт»; амбивалентность отсутствия жесткой легальной дефиниции.

Исходной проблемой, детерминирующей все последующие процессуальные проблемы оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства, являются отсутствие в российском позитивном праве исчерпывающей, императивно закрепленной легальной дефиниции понятия «административный акт», тем самым игнорируя необходимость ключевого для данной темы законодательного императива унифицированного толкования.

Российский законодатель уклонился от формулирования родовых и иных существенных признаков на уровне федерального закона, делегировав эту задачу правовым позициям Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ (весьма разрозненным правовым позициям), но это порождает нормативную неопределенность и гетерогенность судебной практики.

Суды первой инстанции нередко применяют излишне заформализованный подход, истребуя наличия строго формализованных властных повелений в оспариваемом административном акте. Как следствие – нередко идет отказ в принятии к рассмотрению административных исков в отношении актов информационно-разъяснительного характера. Все это формирует условия для процессуальных злоупотреблений со стороны ответчиков – органов публичной власти и их должностных лиц, которые, злоупотребляя правом, маскируют властные решения под технические или рекомендательные сообщения, превентивно блокируя возможности оспаривания таких актов.

Однако, с учетом исследованного опыта Германии и Австрии, полагаем, что отсутствие в законодательстве России однозначного официального закрепления дефиниции и императивов исчерпывающе однородного толкования понятия административного акта – амбивалентно (двойственно), создавая и большую проблему, и одновременно позволяя обеспечить большую

гибкость и, как следствие, адекватность и справедливость судебного оспаривания административных актов. И в этом смысле, на сегодня было бы избыточным закрепление в законодательстве России слишком жестких дефинитивных рамок понятия «административный акт», что, впрочем, не исключает необходимости закрепления такого определения в принципе – с четкими критериями отграничения административного акта от иных публичных действий, что обеспечит единообразие правового понимания и толкования такового.

2. Функциональная ограниченность и вызванная этим высокая затруднительность принудительного исполнения решений в отношении публичных органов по делам об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства.

Публичные ответчики активно злоупотребляют правом. Они маскируют властные решения. И доступ к правосудию блокируется. Поясним.

Эффективность реализации механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства должна измеряться не количеством вынесенных решений, а степенью реального восстановления прав и законных интересов заявителей (административных истцов).

В настоящее время в России имеет место следующая проблема: отсутствует эффективное стандартизированное регулирование исполнения решений административных судов по делам об оспаривании административных актов в порядке административного судопроизводства по отношению к государственным органам. Предусмотренная административная процедура принудительного исполнения решения административного суда, пригодная для принудительного исполнения в пользу государственного органа, весьма затруднительно применима (да и то в ограниченной степени) для принудительного исполнения против такого органа. Так, правовые механизмы, призванные обеспечить исполнение решение суда по делу об оспаривании административных актов в порядке административного судопроизводства по

отношению к государственным органам вдруг внезапно обнуляются в своей рестриктивной силе в противостоянии с государством, его органами и должностными лицами.

Да и по правовой природе своей, согласно части 1 статьи 122 «Наложение судебных штрафов» Кодекса административного судопроизводства РФ, налагаемый судом и взыскиваемый с органа государственной власти, иного государственного органа, с органа местного самоуправления судебный штраф, по существу, есть явная циркуляция средств внутри единой бюджетной системы, не порождая при этом персональной ответственности и персональной мотивированности данного конкретного должностного лица изменить свои противоправные действия (или бездействие) и его юридические и фактические последствия (персональная мотивация должностных лиц в реальности отсутствует, равно как бездействует механизм исполнения за счет должника в случае ответственного должностного лица). Судебный штраф теряет превентивную силу, а также циркулирует внутри единого бюджета. Публично-властные полномочия (в силу их специфики) не допускают их произвольного делегирования третьим лицам или органам принудительного исполнения, что детерминирует, если можно так выразиться, устойчивый специфический «бюрократический иммунитет», когда судебный акт в отношении органа публичной власти (по иску об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства) обязателен и имеет силу только на бумаге.

Есть и проблема «имитации исполнения» судебного решения в таких случаях – когда ответчик (органе публичной власти) формально отменяет оспоренный акт, но незамедлительно издает новый, по сути дела, тождественный предыдущему (оспоренному и отмененному), но всего лишь с незначительными процедурными коррективами. Это детерминировано тем, что законодательно не урегулировано должным образом (нет надлежащих законодательно закрепленных стандартов исполнения), как именно (по какому алгоритму) орган публичной власти обязан трансформировать свои внутренние

административные порядки, режимы или процедуры, чтобы привести их в соответствие с судебным актом, выносимым по делу об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства.

3. Избыточная обременительность и диспропорциональность распределения бремени доказывания (процессуальная асимметричность) в оспаривании истцом административного акта в порядке административного судопроизводства.

Правовой механизм оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства только формально презюмируется доступным, тогда как на деле этот механизм характеризуется выраженно высокой мерой процессуальной обременительности для заявителя (лица, оспаривающего административный акт в порядке административного судопроизводства).

Несмотря на то что обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо (часть 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства РФ), заявитель (лицо, оспаривающее административный акт в порядке административного судопроизводства, административный истец), по факту, несет не только бремя доказывания не только факта нарушения своих прав и законных интересов, на административного истца (нравится это или нет) возлагается и существенно более сложное и, мягко говоря, неподъемное бремя доказывания сложных и неоднозначных причинно-следственных связей между изданием оспариваемого административного акта и наступившими (и уже тем более – еще только реально возможными и обоснованно ожидаемыми в будущем) негативными юридическими и фактическими последствиями.

То есть механизм распределения бремени доказывания в Кодексе административного судопроизводства РФ, по факту, реализует функцию не столько защиты, сколько искусственного «отфильтровывания».

В результате механизм оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства вырождается в весьма ресурсоемкую процедуру, в которой вероятность успеха истца определяется не столько весомостью и основательностью его правовой позиции, сколько его, как говорят, «процессуальной выносливостью» и его способности преодолеть многоуровневые и страдающие неопределенностью барьеры доказывания.

4. Тенденции предвзято-рестриктивных интерпретаций судами процессуальной правосубъектности заявителя и «сверхнормативности» требований судов в угоду «процессуальной экономии».

«Сверхнормативность» требований судов (то есть требования, явно выходящие далеко за пределы нормативных порядков и режимов) к обоснованности иска об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства и основанные на этом произвольные возвраты административных исков по формальным основаниям, по сути дела, существенно занижают реальные правовые возможности оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

5. Использование требования обязательного досудебного урегулирования спора в отношении ряда категорий дел как способ неосновательного воспрепятствования реализации права на оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства.

Требование обязательного досудебного урегулирования спора в отношении ряда категорий дел фактически создает механизм искусственных и произвольных проволочек и затягиваний (даже «заматываний» истцов), затягивая доступ к правосудию в силу большей склонности (обыкновения) написания вышестоящими органами публичной власти чисто формальных

отписок, нежели отмены ими актов нижестоящих органов власти и должностных лиц. И этот путь так же, по сути дела, существенно занижает реальные правовые возможности оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

6. Низкая результативность и недостаточная эффективность механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства в силу определяемого нормативными лакунами избыточного формализма и ложно понимаемой судами солидарности с другими государственными органами «во имя стабильности публичного управления».

Эффективность механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства сегодня достаточно низка в силу избыточного формализма и ложно понимаемой судами солидарности с другими государственными органами «во имя стабильности публичного управления» (ставя это выше справедливости), что влечет массово проявляемую юридически несостоятельную в демократическом правовом государстве презумпцию добросовестности публичного органа с признанием за ним самых широких (нередко вплоть до произвольности) дискреционных полномочий[311]. По сути дела, очень часто суды просто ограничиваются проверкой формального соблюдения процедуры принятия акта, с полным игнорированием содержательной оценки разумной рациональности, релевантной целесообразности и соразмерности публичного вмешательства, реализованного в форме оспариваемого административного акта.

Это так же существенно занижает реальные правовые возможности оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

---

[311] Ярчайший пример – недавние (вновь проигнорированные) общественные нестроения с выражениями недоверия в адрес Минпросвещения и Рособрнадзора по поводу множественной и существенной дефектности заданий ЕГЭ для выпускников школ в 2026 году. Возможности административного обжалования этих беспорядков в деятельности органов управления образованием и контроля в сфере образования объективно сведены к нулю.

Соответственно, нами предлагается внести в законодательство Российской Федерации соответствующие изменения (см. Заключение диссертации), решающие эти комплексы проблем, в том числе, возможно, более активно задействуя в рассматриваемой сфере правовые возможности и инструменты, предоставляемые Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ (в действ. ред.) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», – в части внедрения правовых экспериментов в исследуемой сфере. То есть сегодня насущно необходима концептуальная реконструкция административно-процессуальной парадигмы оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

Выводы по Главе 2

Разграничение административно-правового спора (по поводу административного акта) и частноправовых споров определяется следующими позициями, отражающими правовую природу такого административно-правового спора:

1) правовая норма (совокупность правовых норм) решающего значения для спора является частью публичного права, обоснованно относима к нему;

2) предмет спора заключается в положениях административного акта – как формализованного дискретного выражения публично-властной воли органом публичной власти для регулирования индивидуального дела в области публичного права с прямым внешним юридическим действием, притом что такие положения позиционируются заявителем как нарушающие его субъективные права и законные интересы (как правило – индивидуального дела, поскольку возможны исключения – неперсонифицированные акты по конечному ограниченному кругу лиц);

3) предмет спора относим к действиям в форме издания административного акта или бездействию (в ситуации, требовавшей действий) уполномоченного органа публичной власти, как правило, исполнительной ветви власти (отказ издать административный акт или отсутствие решения должным образом вскрытой проблемы в изданном административном акте).

По мере повышения меры сложности предмета издаваемого административного акта существенно возрастает мера дискреционности (дискреция = усмотрение) полномочий издающего этот акт органа или должностного лица и повышается планка, за которой мера дефектности административного акта признается критически недопустимой и влекущей признание акта недействующим, одновременно существенно возрастает мера сложности оспаривания такого акта в порядке административного судопроизводства.

Для примера, на одном конце «шкалы» можно разместить простое административное решение о выдаче лицу водительских прав, на другом конце шкалы – административное решение относительно создания крупного и многокомпонентного инфраструктурного проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Когда-то Кларк Клиффорд, известный советник нескольких президентов США и адвокат из Вашингтона, был известен тем, что предупреждал новых клиентов, заинтересованных в его юридическом представительстве в органах исполнительной власти и их учреждениях, что он не имеет там «влияния». Клиффорд утверждал, что обладает лишь опытом человека, хорошо знакомого с работой правительства США, что позволяло ему инструктировать клиентов о том, как лучше изложить свои взгляды и потребности в административных органах и ведомствах исполнительной власти. Оговорка Клиффорда многим показалась неправдоподобной и даже смехотворной, поскольку он явно предлагал нечто большее, чем просто разумную юридическую аргументацию: богатые «инсайдерские» контакты с правительственными чиновниками всех уровней и репутацию, которая ему предшествовала. Каким бы ни был реальный источник его влияния – возможно, *sui generis* [в своем роде], – наследие Клиффорда все еще омрачает наше понимание того, как юристы ведут юридическую практику в административных органах[312]. Эта образная цитата позволят оттенить значение исследуемой темы.

Недостаточная правоведческая исследованность природы, телеологии (целевой нагрузки), пределов судебного контроля над изданием административных актов – не только содержания действий собственно административного суда или иного органа административно-процессуального контроля (если мы говорим о разных зарубежных государствах, могут быть разные варианты), но и содержания действия заявителей (истцов) и ответчиков,

[312] *Schmidt P.* Lawyers and regulation: The Politics of the Administrative Process [Юристы и регулирование: Политика административного процесса]. – New York: Cambridge University Press, 2005. – xix; 296 p. – P. 1.

предопределила необходимость нашего обращения к фундаментальным исследованиям этого поля теоретических вопросов и проблем[313].

Кроме того, поскольку относительно скоро ожидается завершение масштабного проекта принятия нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[314], что неминуемо повлечет первичный период тестирования и доработки его норм, в том числе и посредством судебного оспаривания административных актов, связанных с административной ответственностью, постольку необходимые подготовительные работы для этого должны быть проведены в рамках научного направления административного процесса.

Конституционное государство, согласно Отто Майеру, – это государство упорядоченного административного и административно-процессуального права[315]. Доктрина административного права и процесса, согласно Отто Майеру (писавшему преимущественно об административном праве, но объективно охватывавшему и административно-процессуальное право), находит свой объект в государстве. Однако государство рассматривается в правовой системе с разных сторон. Термин «администрация» относится к той стороне, с которой оно нас касается. Государство – это организованное сообщество, в которое объединяется народ для развития и утверждения своей идентичности в истории. Для этого сообщества и выполнения его целей осуществляются различные

---

[313] *Евстифеев А.А.* Понятие, видовое многообразие, правовая природа и иные теоретические аспекты административного акта // Право и образование. – 2024. – № 12. – С. 102–107 – С 104.

[314] Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Проект подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447; текст по состоянию на 29.05.2020 // <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447>.
В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях обжалуются выносимые на его основе административно-юрисдикционные акты, которые имеют иной правовой режим – в сравнении с административными актами управления, тем не менее, считаем необходимым упомянуть этот проектируемый акт как имеющий отношение к актуализации исследуемой проблемной области.

[315] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия
3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 58.

виды деятельности, которые в совокупности называются управлением. В соответствии с этим управление в самом общем смысле – это деятельность государства по выполнению своих целей. При издании административного акта управление принимает форму властного акта, совершаемого от имени государства для ведения его дел, причем делается это свободно, исходя из соображений целесообразности и выгоды лица, в отношении которого совершается акт. Правоотношение, которое должно быть установлено, отменено или изменено, – это правоотношение между самим государством и лицом, в отношении которого совершается действие. Властные отношения можно охарактеризовать как всеобъемлющую правовую зависимость, в которой субъект находится по отношению к государству. Под специальными властными отношениями понимается усиленная зависимость, которая устанавливается в интересах конкретной цели государственного управления для всех лиц, включаемых в предполагаемый специальный контекст. Примерами могут служить официальная власть над государственными служащими, надзорная власть над пользователями определенных таможенных и налоговых акторов, институциональная власть над всем, что включено в деятельность государственного учреждения. Отношения власти могут быть установлены законом или административным актом, а могут возникнуть автоматически в результате вхождения в сферу власти государственных учреждений. Они всегда означают состояние ограниченной свободы, в котором заинтересованное лицо должно подчиняться тому, что требует цель государственного управления[316].

Доктринально-правоведческий синтез причин и оснований **предметно-методологической дифференциации (разграничения, «демаркации») административного судебного процессуального права и гражданского процессуального права** обосновывает такую дифференциацию посредством следующих принципиальных правоведческих позиций:

---

[316] *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s. – S. 1, 101, 102.

1) судебно-институциональные особенности, определяющие юрисдикционные границы: **административное судебное процессуальное право** предусматривает создание и функционирование специализированной системы административных судов (или специализированных коллегий), которые обладают особыми квалификациями и компетенциями в сфере публичного права, публичной власти и публичного управления, и институциональное обособление административной юстиции (по австрийской, немецкой или российской модели, но также и французской и моделям других государств) является прямым и неизбежным следствием специфики ее предмета; тогда как **гражданское процессуальное право** предусматривает реализацию судопроизводства в рамках универсальных судов общей юрисдикции, как правило разрешающих частные споры;

2) различия в ролевой парадигме судебной деятельности: **административное судебное процессуальное право**, в части своей процессуальной формы неминуемом сопрягаемое с методологией специальности 5.1.3, в основе своей остается строго публичным и предусматривает активную («инквизиционную») и сопряженную с доминированием суда модель процесса, где суд не связан доводами сторон и обязан всесторонне исследовать обстоятельства дела для защиты публичного интереса (суд выступает гарантом защиты публичного порядка и обеспечения верховенства закона и соблюдения публичных интересов); тогда как **гражданское процессуальное право** предусматривает жесткую детерминированность состязательностью сторон (суд, как правило, выступает арбитром между равными) и относительную пассивность суда и его связанность рамками заявленных сторонами требований; административное судебное процессуальное право не может основываться на диспозитивности гражданского процесса в силу того, что публично-правовой субъект действует не от своего лица, а от лица и имени государства, и это исключает гражданско-правовую автономию распоряжения материально-правовыми требованиями;

3) выраженно различная природа предметов этих направлений: предмет **административного судебного процессуального права** образуют общественные отношения, возникающие в связи с реализацией публично-властных полномочий, где стороны находятся в состоянии неравенства и властного подчинения, тогда как предмет **гражданского процессуального права** образуют имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на автономии, воле и равенстве участников;

4) особенности процессуального возложения бремени доказывания и особенности презумпций: **административное судебное процессуальное право** предусматривает возложение бремени доказывания законности оспариваемого административного акта или действия на соответствующий орган публичной власти с артикулированием презумпции незаконности административного акта или действия, пока не будет доказано обратное, причем от указанного органа требуется доказывание не просто фактов, а именно правовых оснований и процедурной корректности принятия такого акта или совершения такого действия; тогда как **гражданское процессуальное право** предусматривает возложение бремени доказывания на истца (сторону, ссылающуюся на факт);

5) различия в главном объекте правовой защиты и целеполагании такой защиты: **административное судебное процессуальное право** предусматривает в качестве главного объекта защиты – объективная законность действий (бездействия) и решений органов публичной власти, а также защиту публичных интересов (реализуя внешний публично-властный контроль за легитимностью актов публичного управления); тогда как **гражданское процессуальное право** предусматривает в качестве главного объекта защиты – субъективное гражданское право конкретного лица.

Смешение или отождествление в понимании и толковании административного судебного процессуального права (хотя и отнесенного к частноправовым (цивилистическим) наукам в рамках специальности 5.1.3) с гражданским процессуальным правом (в том числе и в качестве подотрасли гражданского процессуального права) производно ведет к эрозии публично-

правового императива и умалению государственного суверенитета и объема юрисдикционной компетенции государства в сфере отправления правосудия по публично-правовым спорам. Любые попытки редуцирования административного судебного процессуального права к гражданскому процессуальному праву в порядке субсидиарного применения должны носить исключительно точечный характер, не затрагивающий императивную, властно-организационную и публично-контрольную сущность административного судопроизводства.

Доктринально-правоведческий синтез причин и оснований **предметно-методологической дифференциации (разграничения, «демаркации») научно-правоведческого направления административного судебного процессуального права в части его относимости к научной специальности 5.1.3 действующей Номенклатуры специальностей научных работников и смежного направления науки административного права (в рамках публично-правовых наук – научной специальности 5.1.2)** обосновывает такую дифференциацию посредством следующих принципиальных правоведческих позиций:

1) выраженно различная природа предметов этих направлений: предмет **административного судебного процессуального права** составляют процессуальные отношения по рассмотрению и разрешению административных дел судом, что соотносит его с формальной динамикой процессуальных наук (5.1.3), однако же наполняет публично-правовым, а не частноправовым содержанием; предмет **административного права** (5.1.2) составляют материальные общественные отношения, возникающие в сфере организации и отправления публичной власти, осуществления публичного управления и т.д.;

2) различия в «архитектуре» отношений: **административное судебное процессуальное право** предусматривает трехэлементную модель отношений – суд, административный истец и административный ответчик (в теме диссертации – орган публичной власти), при этом формальное процессуальное равенство сторон корректируется императивным перераспределением бремени

доказывания в пользу административного истца; тогда как **административное право** предусматривает, как правило, двухэлементную модель отношений – субъекты находятся в отношениях властной субординации (орган публичного управления и соподчиненный субъект);

3) различия в методе и связанной с ним ролевой парадигме судебной деятельности: **административное судебное процессуальное право** предусматривает специфический процессуально-состязательный метод, предполагающий необходимость судейского активизма суда, должного выходить за рамки доводов сторон для защиты публичного порядка и публичных интересов; тогда как **административное право** предусматривает преимущественно метод властных императивных предписаний в рамках нормативно установленной компетенции органа публичной власти;

4) различия в характере правовых последствий: **административное судебное процессуальное право** предусматривает результатом своей реализации судебное решение, обладающее высшей властно-обязательной силой, преюдициальностью и способностью отменять акты органов публичной власти, корригирования системы публичного управления; тогда как **административное право** предусматривает результатом своей реализации применение мер административного принуждения или административной ответственности либо издание индивидуального административно-распорядительного акта.

5) телеологические (целевые) различия: цель **административного судебного процессуального права** – реализация надлежащего судебного контроля (как юрисдикционного ограничителя управленческого произвола) за законностью административных актов и действий (бездействия) органов публичной власти, а также защита нарушенных такими актами или действиями публичных интересов и частных прав и законных интересов лиц; тогда как цель **административного права** – обеспечение эффективного, законного и целесообразного функционирования публичной администрации.

Эти две авторские концепции выступили теоретическими основаниями и рамками наших правоведческих исследований.

Ключевые выводы по итогам исследования (пересекающиеся с выносимыми на защиту положениями и достраивающие их):

1. Доктрина административного права и процесса особое место отводит правовым возможностям, гарантиям, условиям и механизмам оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства. Опираясь на эту ма́ксиму, в ходе проведенного исследования нашли свое полное подтверждение (оказав должное обеспечение выстраиваемым авторским концептам) следующие исходные авторские рабочие гипотезы, позволив сформировать соответствующие авторские выводы:

– погружение в историю возникновения и генезиса правового механизма судебного оспаривания административных актов позволит наиболее эффективным образом осмыслить, понять, обобщить и истолковать правовую природу указанного механизма;

– австрийский опыт второй половины XIX – 20-х годов XIX в. в нормативно-правовом закреплении модели судебного оспаривания административных актов явился «триггером» и «локомотивом» продвижения и «миграции» правовых идей административно-процессуального дизайна указанного механизма. В последующем существенное влияние стал оказывать в международном масштабе и немецкий опыт в рассматриваемой сфере. И потенциал этого (объективно фиксируемого) влияния двух систем – австрийской и немецкой – детерминирует высокий научный интерес к ним;

– возможности и порядки административно-судебного контроля административных актов должны быть четко нормативно определены, сформулированы в целях ограничения в публичных интересах правомерного управленческого усмотрения органов и должностных лиц, уполномоченных на издание административных актов;

– наилучшим образом природа судебного оспаривания административных актов может быть выведена не из погружения

преимущественно в технологические тонкости закрепленных в Германии, Австрии и России конкретных процедур, а основываясь на исследовании генезиса этого судебно-правового механизма и эмпирики его реализации в названных государствах.

2. Австрийская, немецкая и российская административно-правовые теории в их доктринальных основаниях вполне сходимы и сопрягаемы в постулируемых в них понимании и толковании правовой природы административного акта и природы оспаривания такого акта в порядке административного судопроизводства: правовая природа и телеология (целевое предназначение) механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства заключается в следующих позициях:

– посредством такого механизма создается и обеспечивается уравновешивание юридически-обоснованных множественных и расширенных дискреционных полномочий органов и должностных лиц, управомоченных издавать административные акты.

– органам и должностным лицам, управомоченным издавать административные акты, много рациональнее выражать и реализовывать стремление к избежанию дефектов издания административного акта, каждый раз рассматривая его в прогностической проекции возможностей его оспаривания в будущем, чем полагаться на несущественность таких дефектов;

– органам и должностным лицам, управомоченным издавать административные акты, практически невозможно изначально-априорно сконструировать любой и каждый готовящийся и издаваемый административный акт безошибочно и безупречно (ошибок самых разных потенциально может быть много), а потому решением здесь может быть только изначально закладываемая возможность оспаривания таких актов (в том числе по его результатам – отмены акта или его изменения);

– наличие административно-процессуального механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства обеспечивает определенную правовую устойчивость издаваемого

административного акта, поскольку лишь юрисдикционно более сильная инстанция может признать акт недействующим при превышении меры дефектности выше некоторой критической планки (уровня).

Адаптированное восприятие (рецепция) именно этих подходов прослеживается в развитии административно-процессуального права Австрии и Германии за последние полтора столетия, и в России после 1991 года.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.08.2024) представляет собой несоизмеримо более развернутый и более детализированный акт в сфере административно-процессуального обеспечения оспаривания административных актов в порядке административного судопроизводства, реализуя существенно более высокую степень регуляторной «инвазивности» (регулирующего вмешательства), чем аналогичные акты в Германии и Австрии. Соответственно, какой-либо рецепции специфических и уникальных терминов и механизмов, применяемых в Австрии и ФРГ по тематике исследования, для законодательства Российской Федерации не требуется, равно как в настоящем исследовании не ставилась задача как-то сопоставлять терминологические ряды, поскольку это выходило за рамки предметно-объектной области исследования.

4. Как в Германии, так и в Австрии, так и в России в настоящее время имеет место следующая проблема: отсутствует эффективное стандартизированное регулирование исполнения решений административных судов по делам об оспаривании административных актов в порядке административного судопроизводства, при этом предусмотренная административная процедура принудительного исполнения решения административного суда, пригодная для принудительного исполнения в пользу государственного органа, весьма затруднительно применима (да и то в ограниченной степени) для принудительного исполнения против такого органа.

5. Отсутствие в законодательстве России однозначного официального закрепления дефиниции и императивов исчерпывающе однородного толкования понятия административного акта – амбивалентно (двойственно),

создавая и большую проблему, и одновременно позволяя обеспечить большую гибкость и, как следствие, адекватность и справедливость судебного оспаривания административных актов. И в этом смысле, мы считаем на сегодня избыточным закрепление в законодательстве России слишком жестких дефинитивных рамок понятия «административный акт», что, впрочем, не исключает необходимости закрепления такого определения в принципе.

6. Предлагается внести в законодательство Российской Федерации следующие изменения:

1) закрепить рамочную легальную дефиницию понятия «административный акт» и легальные дефиниции понятий его видовых подкатегорий «административный акт разъяснительного характера», «индивидуальный административно-распорядительный акт», «административный акт нормативного характера»;

2) закрепить ряд нормативных механизмов, редуцирующих (существенно снижающих) проблему функциональной ограниченности и затруднительности принудительного исполнения решений в отношении публичных органов по делам об оспаривании административного акта в порядке административного судопроизводства; в том числе: а) нормативно закрепить детализированные императивные стандарты исполнения судебных актов, обязывающие органы публичной власти не просто формально отреагировать, а именно устранить первопричину нарушения, с запретом на издание новых административных актов, практически тождественных оспоренным в порядке административного судопроизводства и отмененным актам, взамен таковых; б) нормативно закрепить адресные (персонализированные) механизмы ответственности для конкретных должностных лиц, саботирующих исполнение судебных решений, вплоть до дисквалификации и субсидиарной ответственности;

3) закрепить ряд нормативных механизмов, исключающих искусственные и избыточные обременения и снимающих диспропорции в

распределении бремени доказывания в оспаривании истцом административного акта в порядке административного судопроизводства;

4) закрепить ряд нормативных механизмов, редуцирующих проблему предвзято-рестриктивных интерпретаций судами процессуальной правосубъектности заявителя и «сверхнормативности» требований судов в угоду «процессуальной экономии»;

5) закрепить ряд нормативных механизмов, сокращающих возможности злоупотреблений правом посредством неосновательного использования требования обязательного досудебного урегулирования спора в отношении ряда категорий дел в качестве способа неосновательного воспрепятствования реализации права на оспаривание административного акта в порядке административного судопроизводства;

6) закрепить ряд нормативных механизмов, обеспечивающих реальную действенность и эффективную работоспособность механизма оспаривания административного акта в порядке административного судопроизводства.

Без решения этих задач совершенствования законодательства РФ административное судопроизводство рискует остаться лишь красивым фасадом, за которым сохраняется примат публичного произвола над частным правом, а это вступает в явные противоречия с базовыми конституционными гарантиями судебной защиты.

В остальном мы полагаем, что действующее в рассматриваемой сфере законодательство Российской Федерации является необходимо и достаточно полным, надлежащего качества, и необходимо сфокусироваться на качестве его реализации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Законодательство и документы Российской Федерации

1.1. Федеральные законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // СПС «Консультант плюс».

2. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 898. В ред. от 09.04.2026 – СПС «Консультант плюс».

3. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.01.1997. – № 1. – Ст. 1. В ред. от 09.04.2026 – СПС «Консультант плюс».

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391. В ред. от 09.04.2026 – СПС «Консультант плюс».

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3012. В ред. от 15.12.2025 – СПС «Консультант плюс».

6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.2020. – № 31. Ч. I. – Ст. 5017. В ред. от 31.07.2025 – СПС «Консультант плюс».

7. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.2020. – № 31. Ч. I. – Ст. 5007. В ред. от 17.04.2026 – СПС «Консультант плюс».

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1. Ч. 1. – Ст. 1. В ред. от 25.05.2026 – СПС «Консультант плюс».

9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26. Ч. I. – Ст. 3378. В ред. от 13.07.2024 – СПС «Консультант плюс».

10. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.12.2021. – № 52. Ч. I. – Ст. 8973. В ред. от 25.05.2026 – СПС «Консультант плюс».

11. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.03.2025. – № 12. – Ст. 1200. В ред. от 09.04.2026 – СПС «Консультант плюс».

1.2. Постановления Правительства Российской Федерации

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.2024 № 900 (ред. от 18.03.2025) «О порядке учета ИТ-активов, используемых для осуществления деятельности по цифровой трансформации системы государственного (муниципального) управления» // СПС «Консультант плюс».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2024 № 702 (ред. от 21.05.2026) «Об управлении капитальными вложениями, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета» // СПС «Консультант плюс».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2023 № 2050 (ред. от 26.12.2025) «Об утверждении Правил принятия решений об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств, а также информации об объектах капитального строительства и объектах недвижимого имущества» // СПС «Консультант плюс».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2023 № 2015 (ред. от 24.09.2024) «Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении получателю средств федерального бюджета права принимать за счет средств федерального бюджета расходные обязательства на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // СПС «Консультант плюс».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2023 № 752 (ред. от 21.05.2026) «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2023 № 489 (ред. от 11.09.2024) «Об особенностях определения предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета и о внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 № 1646 (ред. от 17.12.2025) «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов» // СПС «Консультант плюс».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532 (ред. от 30.03.2026) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики”» // СПС «Консультант плюс».

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 (ред. от 26.12.2025) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (ред. от 21.02.2026) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СПС «Консультант плюс».

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 23.12.2025) «О государственной автоматизированной информационной системе "Управление"» // СПС «Консультант плюс».

1.3. Иные документы и материалы

1. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Проект подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447; текст по состоянию на 29.05.2020 // <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447>; <https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202001/f/ffuaroy0rlin58-_/Proekt_KoAP_RF_Q50.pdf >.

1.4. Материалы российской судебной практики

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/>.

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.06.2023 № 15 «О некоторых вопросах принятия судами мер по обеспечению иска, обеспечительных мер и мер предварительной защиты» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_448842/>.

3. Решение Верховного Суда РФ от 11.12.2024 № АКПИ24-854 «Об отказе в удовлетворении заявления признании недействующим письма ФАС России от 10.09.2018 № АК/72218/18 "По вопросу отнесения хозяйствующих субъектов (ООО, АНО) к субъектам Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и, муниципальных нужд", Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц"» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_496582/>.

4. Решение Верховного Суда РФ от 23.12.2024 № АКПИ24-861 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим письма ФНС России от 16.11.2023 № БС-4-21/14484@» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_496308/>.

5. Решение Верховного Суда РФ от 16.01.2025 № АКПИ24-965 «О признании недействующим письма ФАС России от 10.07.2024 № МШ/60841/24 "По вопросу применения статьи 29 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ. Взамен письма ФАС России от 28.03.2018 № ИА/21098/18"» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_498414/>.

6. Решение Верховного Суда РФ от 29.05.2025 № АКПИ25-158 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев третьего, пятого, восьмого информационного письма Минфина России от 13.03.2025 № 24-03-09/24756 "Об указании одной страны происхождения товара в заявке на участие в закупке в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» //

СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_508079/>.

7. Решение Верховного Суда РФ от 28.10.2025 № АКПИ25-693 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев третьего, четвертого письма Минфина России от 09.12.2013 № 03-04-07/53635 и абзацев седьмого, восьмого (частично) письма Минфина России от 31.10.2017 № 03-04-07/71600» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_519616/>.

8. Решение Верховного Суда РФ от 27.01.2026 № АКПИ25-928 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 2.14 и 3.26 Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утв. Приказом Минприроды России от 15.02.2018 № 57» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_526977/>.

9. Решение Верховного Суда РФ от 16.03.2026 № АКПИ25-1008 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими письма ФНС России от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@ "О назначении ВНП в отношении аккредитованных IT-организаций" и письма Минфина России от 18.03.2022 № 03-02-06/21331» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_532780/>.

10. Решение Верховного Суда РФ от 31.03.2026 № АКПИ26-77 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 3–7 изменений, которые вносятся в СП 2.1.4.2625-10 "Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы", утвержденным Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30.12.2020 № 45» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_533712/>.

11. Решение Верховного Суда РФ от 23.04.2026 № АКПИ26-16 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим подпункта 32.5 пункта 32 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств, утвержденного приказом МВД РФ от 21.12.2019 № 950» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_534956/>.

12. Решение Верховного Суда РФ от 23.04.2026 № АКПИ26-138 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Письма ФНС России от 05.07.2023 № КЧ-4-8/8543@> // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_534955/>.

13. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26.11.2025 № АКПИ25-663 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим абзаца второго пункта 81 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утв. Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_522345/>.

14. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.01.2026 № АКПИ25-910 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 2 постановления Правительства РФ от 21.06.2024 № 835 "Об особенностях определения причинно-следственной связи увечий (ранений, травм, контузий) или заболеваний, полученных отдельными категориями лиц, признанных инвалидами, для предоставления им мер социальной поддержки"» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_526802/>.

15. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 04.03.2026 № АКПИ26-11 «Об отказе административного искового заявления о признании частично

недействующими подпунктов "б" и "г" пункта 33, подпункта "з" пункта 69, абзацев третьего и пятого пункта 114, подпункта "а" пункта 117, подпунктов "б", "в" пункта 119, пункта 121, подпунктов "в", "г" пункта 149, абзаца первого пункта 150 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утв. Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_532061/>.

16. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 16.03.2026 № АКПИ26-26 «О признании недействующим абз. 1 пункта 35 Правил ведения государственного реестра транспортных средств, утв. постановлением Правительства РФ от 27.12.2019 № 1874» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_532782/>.

17. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 26.10.2023 № АПЛ23-392 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 24.07.2023 № АКПИ23-421, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 25 и 27 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 № 761, Приказом Минстроя России № 1037/пр, Минтруда России № 857 от 30.12.2016» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461154/>.

18. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 13.08.2024 № АПЛ24-299 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 29.05.2024 № АКПИ24-220, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 6.4 Методических рекомендаций по вопросам действий судебного пристава-исполнителя при обращении взыскания на заложенное имущество,

утвержденных ФССП России 08.12.2015 № 0014/14» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_484300/>.

19. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 05.06.2024 № АПЛ24-194 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 20.03.2024 № АКПИ24-12, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим письма Минстроя России от 06.06.2021 № 23350-ИФ/04» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_481503/>.

20. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23.05.2024 № АПЛ24-159 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 29.02.2024 № АКПИ23-1100, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим письма Россельхознадзора от 29.03.2022 № ФС-КС-7/8385» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480149/>.

21. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 25.01.2024 № АПЛ23-485 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 18.10.2023 № АКПИ23-673, которым было отказано в удовлетворении заявления об оспаривании письма Минстроя России от 06.03.2015 № 6348-ЕС/05» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_468715/>.

22. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23.01.2025 № АПЛ24-480 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 21.10.2024 № АКПИ24-706, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим письма ПФ РФ от 04.04.2022 № СЧ-06-19/7676 "О порядке расчета среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет"» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_498137/>.

23. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 01.04.2025 № АПЛ25-67 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30.01.2025 N АКПИ24-1001, которым было отказано в

удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утв. постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_503084/>.

24. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 04.09.2025 № АПЛ25-216 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 29.05.2025 № АКПИ25-158, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев третьего, пятого, восьмого информационного письма Минфина России от 13.03.2025 № 24-03-09/24756 "Об указании одной страны происхождения товара в заявке на участие в закупке в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_514838/>.

25. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 15.01.2026 № АПЛ25-370 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 17.09.2025 № АКПИ25-535, которым отказано в удовлетворении заявления о признании не действующим в части подпункта "а" пункта 3 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_525065/>.

26. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 20.01.2026 № АПЛ25-386 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 28.10.2025 № АКПИ25-693 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев третьего, четвертого письма Минфина России от 09.12.2013 № 03-04-07/53635 и абзацев седьмого, восьмого (частично) письма Минфина России от 31.10.2017 № 03-04-07/71600» // СПС

«Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_526508/>.

27. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 26.02.2026 № АПЛ26-21 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 16.12.2025 № АКПИ25-771, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 16 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной Приказом Минприроды РФ от 13.04.2009 № 87» // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_528473/>.

28. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 1/2026. «Обзор практики рассмотрения судами административных дел об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которыми установлены дополнительные меры социальной поддержки участникам специальной военной операции и членам их семей» (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 11.02.2026 № 2А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_526376/>.

29. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 13/2026 «О судебной практике по делам, связанным с самовольным строительством» (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 01.07.2026 № 16А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_538553/>.

30. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 3/2026. О рассмотрении судами общей юрисдикции споров, связанных с применением отдельных положений законодательства о налогах и сборах» (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 25.03.2026 № 4А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_530088/>.

31. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 9/2026 «О рассмотрении судами споров, связанных с применением таможенного законодательства» (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17.06.2026 № 12А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_537232/>.

32. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 12/2026. По делам, связанным с оспариванием сделок, повлекших переход права собственности на жилые помещения" (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 01.07.2026 № 15А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_538552/>.

33. Тематический обзор Верховного Суда Российской Федерации № 11/2026 «О рассмотрении судами дел, связанных с правами на земельные участки отдельных категорий земель, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, и с использованием таких участков» (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 01.07.2026 № 14А/2026) // СПС «Консультант Плюс». <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_538551/>.

2. Законодательство и документы зарубежных государств (в том числе утратившие силу)

2.1. Законодательство и документы Австрии

1. Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich [Конституция Австрии] // <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

2. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) [Федеральный закон Австрии от 2013 г. (ред. от 2023 г.) «О судопроизводстве в административных судах»]. – Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. I. – 2013. – № 33/2013. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255>.

3. Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) [Общий закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном производстве»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1925. – № 274. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000945>.

4. Landesgesetz für Steiermark vom 26. März 1909 über die Geltendmachung der Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Gemeindebehörden und -vertretungen [Закон Штирии от 26.03.1909 «О применении средств правовой защиты от решений муниципальных властей и представителей»] // Landesgesetzblätter. – 1909. – № 33.

5. Landesgesetz für Kärnten vom 14. September 1911 betreffend das Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen und Verfügungen der Gemeindebehörden [Закон Каринтии от 14.09.1911 «О процедуре обжалования решений и распоряжений муниципальных властей»] // Landesgesetzblätter. – 1911. – № 44.

6. Ministerialverordnung vom 31. Jänner 1860, womit Bestimmungen über den Rekurs und über das außerordentliche Straf-Milderungs- und Nachsichtsrecht in den zur politischen Amtshandlung gehörigen, im Strafgesetze nicht begriffenen Übertretungen erlassen werden [Министерский декрет от 31.01.1860 «О введении в действие Положения об апелляции, а также о праве на смягчение наказания и помилование в случаях правонарушений, относящихся к сфере политических полномочий и не предусмотренных Уголовным кодексом] // Reichsgesetzblatt. – 1860. – № 31.

7. Ministerialverordnung vom 30. August 1868, betreffend die Behandlung der Rekurse in Angelegenheiten der politischen Verwaltung [Министерский декрет от 30.08.1868 «О рассмотрении апелляций по вопросам политического управления»] // Reichsgesetzblatt. – 1868. – № 124.

8. Ministerialverordnung vom 30. September 1857, womit eine allgemeine Vorschrift für die Bestrafung jener geringeren Gesetzesübertretungen

bekanntgemacht wird, für welche weder in dem allgemeinen Strafgesetze noch in besonderen Verordnungen die Strafe bemessen ist [Министерский декрет от 30.09.1857 «Об установлении Общих правил наказания те мелкие правонарушения, наказание за которые не определено ни в общем уголовном законе, ни в специальных правилах»] // Reichsgesetzblatt. – 1857. – № 198.

9. Ministerialverordnung vom 5. März 1858, womit Vorschriften über das Verfahren in den zur politischen Amtshandlung gehörigen Übertretungsfällen erlassen werden [Министерский декрет от 05.03.1858 «Об установлении процессуального порядка действий в делах о правонарушениях, относящихся к политической деятельности»] // Reichsgesetzblatt. – 1858. – № 34.

10. Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (BVwGG) [Федеральный закон Австрии «О Федеральном административном суде» от 2008 г.] // <https://www.jusline.at/gesetz/bvwgg>.

11. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, Fassung vom 2023 [Общий закон Австрии от 1991 г. (ред. от 2023 г.) «Об административном процессе»] // <https://www.ris.bka.gv.at/>.

12. Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) [Закон Австрии от 2012 г. «О внесении изменений в сфере административной юрисдикции»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. I. – 2012. – № 51 / 2012. <https://360.lexisnexis.at/d/rechtsnorm_ris/51_bundesgesetz_mit_dem_das_bundes_verfassungsgese/b_bgbl_2012_2012_I_51_b38fef79f9?searchid=20240921110606152&page=1&index=2&origin=rl&rlclick=title&originview=STM>.

13. Gesetz betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes – VwGG 1875 [Закон Австро-Венгрии от 22.10.1875 «Об учреждении административного суда»] // Reichsgesetzblatt. – 1875/36. <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>; <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1876&page=110&size=45>.

14. Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt [Основной закон Австро-Венгрии от 22.10.1867 «О судебной власти»] // Reichsgesetzblatt. – 1867. – № 144. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1867&page=426&size=45>.

15. Gesetz womit ergänzende, beziehungsweise abändernde Bestimmungen bezüglich des Verfahrens bei Geltendmachung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen und Verfügungen der politischen Behörde getroffen wurden, 12 May 1896 [Закон Австро-Венгрии от 12.05.1896 «О дополнении и изменении положений о порядке обжалования решений и распоряжений политических властей»] // Reichsgesetzblatt. – 1896. – № 101.

16. Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 zur Einführung der Bundesgesetze über das allgemeine Verwaltungsverfahren, über die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes und das Verwaltungsstrafverfahren sowie über das Vollstreckungsverfahren in der Verwaltung [Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии – Закон Австрии от 21.07.1925 «О введении законов об общих административных процедурах, об общих положениях административно-уголовного права и административном уголовном судопроизводстве, а также об исполнительном производстве в администрации»] // <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAlt&Bgblnummer=273%2f1925&SkipToDocumentPage=True&ResultFunctionToken=41a05cbe-e52f-4244-b79f-6694bcc3fa84&Dokumentnummer=bgb1925_0273_00941>; <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000941>.

17. Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) [Общий

закон Австрии от 21.07.1925 «Об административном процессе»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1925. – № 274. <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=bgb&datum=19250004&seite=00000945>.

18. Einfuhrungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, 1950 (EGVG) [Вводный закон к административно-процессуальному законодательству Австрии от 1950 г.] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

19. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1950 (AVG) [Общий закон Австрии от 1950 года «Об административном процессе»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

20. Verwaltungsstrafgesetz, 1950 (VStG) [Общий закон Австрии от 1950 года «Об административных наказаниях»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

21. Verwaltungsvollstreckungsgesetz, 1950 (VVG) [Закон Австрии от 1950 года «Об административном исполнении»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

22. Agrarverfahrensgesetz, 1950 (AgrVG) [Закон Австрии от 1950 года «О сельскохозяйственных процедурах»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 31.08.1950. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1950_172_0/1950_172_0.pdf>.

23. Dienstrechtsverfahrensgesetz [Закон Австрии от 1958 года «О процедуре публичного права»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1958. – № 54. <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1958/54/P13/NOR12098275>.

24. Bundesgesetz vom 26. Juni 1958, betreffend das Finanzstrafrecht und das Finanzstrafverfahrensrecht (Finanzstrafgesetz – FinStrG.) [Закон Австрии от 26.06.1958 «О финансовом уголовном праве и финансовом уголовно-процессуальном праве»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 04.07.1958.

25. Finanzstrafgesetz, 1985 [Закон Австрии от 1985 года «Об ответственности за финансовые нарушения»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1985. – № 571. <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003898&Artikel=2&Paragraf=2&Anlage=&Uebergangsrecht=%C3%9CR>.

26. Österreichisches Gesetz vom 12.01.1945 «Über die Organisation, die Zuständigkeit und das Verfahren des Verwaltungsgerichts» [Федеральный закон Австрии от 12.01.1945 «Об организации, компетенции и производстве Административного суда»] // Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1945.

27. Gesetz vom 20. Juli 1945 über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen des Deutschen Reiches in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behörden-Überleitungsgesetz - BehördenÜG.) [Закон Австрии от 20.07.1945 «О переходе административных и судебных учреждений Германского рейха в правовую систему Австрийской Республики» («Закон о переходе учреждений — BehördenÜG»)] // Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich. – 28. Juli 1945. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1945_94_0/1945_94_0.pdf>.

28. Österreichisches Gesetz vom 17.11.1964 über den Verwaltungsgerichtshof [Федеральный закон Австрии от 17.11.1964 (ред. от 26.06.1984) «Об Административном суде»] // Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. – 1965. – № 2; 1979. – № 136; 1982. – № 203. Перевод: Федеральный закон Австрии от 12.01.1945 об организации. компетенции и производстве Административного суда, републикованный Федеральным правительством 17.11.1964 как Закон об Административном суде 1965 года // Австрийская

Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Т.Г. Морщакова; под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1985. – 432 с. – С. 378–414.

29. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) [Общий закон Австрии от 1991 года «Об административных процедурах»] // <https://www.jusline.at/gesetz/avg>.

2.2. Законодательство и документы Германии

1. Основной закон Федеративной Республики Германия [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.05.1949] // <https://www.bundestag.de/gg>.

2. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Ausfertigungsdatum 25.05.1976. Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 15.07.2024 I № 236 [Федеральный закон ФРГ от 25.05.1976 (ред. от 15.07.2024) «Об административном производстве»] // Bundesgesetzblatt. Teil I. – 1976. – S. 1253. <https://www.anwalt.de/gesetze/vwvfg>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>; <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>. Перевод на 2011 год: Закон об административном производстве в новой редакции от 23 января 2003 года с последующими изменениями до 30 июня 2011 года // Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – xl; 248 с. – С. 1–80.

3. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) [Регламент административного судопроизводства ФРГ от 19.03.1991 (ред. от 20.05.2026)] // Bundesgesetzblatt. – 1991. Teil I. S. 686; Bundesgesetzblatt. – 2026. TeilI. – № 152. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>. Перевод на 2011 год: Закон об административных судах в действующей редакции от 19 марта 1991 года с последующими изменениями до 30 июня 2011 года // Федеративная Республика

Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – xl; 248 с. – С. 81–180.

4. Прусский закон от 30.07.1883 «Об общем государственном управлении» / Архив автора.

5. Баденский суверенный указ от 31.08.1884 / Архив автора.

6. Административный кодекс Тюрингии от 10.06.1926 / Архив автора.

7. Закон Пруссии от 1931 г. «О прусском полицейском управлении» / Архив автора.

8. Закон ФРГ от 03.07.1952 «Об административной службе» (VwZG) / Архив автора.

9. Закон ФРГ от 27.04.1953 «Об административном принуждении» (VwVG) / Архив автора.

10. Постановление Премьер-министра и Государственного секретаря ГДР от 06.02.1953 «О рассмотрении предложений и жалоб трудящихся» [Verordnung über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen] / Архив автора.

11. Закон ГДР от 27.02.1961 «О петициях [Gesetz über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger] / Архив автора.

12. Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen [Закон Германской Демократической Республики от 1989 г. «О судебной юрисдикции и судебном порядке по пересмотру административных решений» (вступил в силу 01.07.1989)] / Архив автора.

13. Конституция Германской Демократической Республики от 06.04.1968 / в редакции Закона о дополнении и изменении Конституции Германской Демократической Республики от 07.10.1974 // Германская

Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1976. – 368 с. – С. 25–53.

14. Закон Германской Демократической Республики от 19.06.1975 «О рассмотрении заявлении граждан» // Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. – 1975. – Teil I. – № 26. – S. 461. Перевод: Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1976. – 368 с. – С. 334–337.

15. Указ Государственного Совета Германской Демократической Республики от 20.11.1969 «О рассмотрении заявлений граждан» // Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. – 1969. – Teil I. – № 13. – S. 239.

16. Федеральный закон ФРГ от 02.05.1955 «Об административной процедуре выплаты пенсий жертвам войны» / Архив автора.

17. Закон федеральной земли Баден-Вюртемберг (ФРГ) от 07.11.1955 «О государственном управлении Бадена-Вюртемберга» / Архив автора.

18. Закон федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия (ФРГ) от 23.07.1957 «О реорганизации и упрощении администрации» // <https://recht.nrw.de/gvnrw/1957-7/>

19. Закон Западного Берлина (ФРГ) от 02.10.1958 «О порядке работы администрации Берлина» / Архив автора.

20. Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) [Федеральный закон ФРГ от 12.09.1950 (ред. от 20.03.2026) «О судоустройстве»] // <https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html>.

21. Gesetz über das Verfahren zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen, 01.04.1960 (Bremisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz - BremVwVG) [Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 01.04.1960 (ред. от 03.03.2026) «Об административном принудительном исполнении» (Бременский закон о порядке принудительного исполнения действий, допущений или бездействия)] // <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/gesetz-ueber-das-verfahren-zur-erzwingung-von-handlungen-duldungen-oder-unterlassungen-bremisches-verwaltungsvollstreckungsgesetz-bremvwvg-in-der-

fassung-vom-1-april-1960-76445?template=20_gp_ifg_meta_detail_d>.

22. Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung, 18.03.1960 [Закон федеральной земли Бремен (ФРГ) от 18.03.1960 (ред. от 26.08.2025) «О порядке применения Закона о порядке рассмотрения дел в административном суде»] // <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/gesetz-zur-ausfuehrung-der-verwaltungsgerichtsordnung-vom-15-maerz-1960-70662?template=20_gp_ifg_meta_detail_d>.

23. Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein, 18 April 1967 [Административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) от 18.04.1967] / Архив автора.

24. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz – LVwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 [Общий административный закон федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) от 02.06.1992 (ред. от 10.06.2025)] // <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-VwGSHrahmen>.

25. [Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl. S. 162) BayRS 34-1-I [Закон федеральной земли Бавария (ФРГ) от 20.06.1992 (ред. от 08.07.2025) «О введении в действие Регламента административного судопроизводства Баварии»] // <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayAGVwGO>.

26. Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) vom 18. November 2005 [Закон федеральной земли Саксонии-Анхальт (ФРГ) от 18.11.2005 (ред. от 27.02.2023) «Об административном процессе»] // <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-VwVfGST2005rahmen/part/X>.

27. Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG) [Федеральный закон ФРГ от 01.07.1957 (ред. от 23.05.2017) «Об унификации законодательства о государственной службе»] // <https://www.gesetze-im-internet.de/brrg/index.html>.

28. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen

(Onlinezugangsgesetz - OZG) [Федерального закона ФРГ от 14.08.2017 (ред. от 19.07.2024) «О доступе к сети Интернет»] // BGBl. – 2017. Teil I. – S. 3122, 3138. <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html>.

2.3. Акты прочих государств

1. Verordnung der Minister des Innern und der Justiz, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches und der Militärgränze, womit die Amtsinstruction für die rein politischen und für die gemischten Bezirks und Stuhlrichterämter erlassen wird [Указ министров внутренних дел и юстиции, действующий во всех землях Короны, за исключением Ломбардо-Венецианского королевства и Военной Короны, издающий официальную инструкцию для чисто политических и смешанных районных и председательских судейских канцелярий] // RGBl. – 1855. – № 52.

2. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Juli 2022) [Федеральный закон Швейцарии от 20.12.1968 (по сост. на 01.07.2022) «Об административной процедуре» (систематический номер в официальной классификации: SR 172.021)] // <https://lex.weblaw.ch/lex.php?norm_id=172.021&source=SR&lex_id=82681&file=de-pdf_file_a.pdf>.

3. Förvaltningslag (2017:900) / Utfärdad: 28.09.2017. Ändrad: t.o.m. SFS 2025:582 [Закон Швеции от 2017 года № 2017:900 (в ред. Закона от 2025 года № 2025:582) «Об административных процедурах»] // <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900/>.

4. Algemene wet bestuursrecht / Wet van 4 juni 1992. Gebruikte datum 'geldig op' 01-01-2026 [Общий закон Нидерландов от 04.06.1992 (в действ. ред.) «Об административном праве»] // <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-01-01>.

5. Wet van 29.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [Закон Бельгии от 29.07.1991 (в действ. ред.) «О формальной мотивации административных актов»] // <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1991/07/29/1991000416/justel>; <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/regelgeving/wet-29-07-1991-uitdrukkelijke-motivering-bestuurshandelingen>.

6. Decreet Bestuursdecreet, 07.12.2018 [Фламандский административный декрет (Bestuursdecreet) Бельгии от 07.12.2018] // <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1030009>.

3. Издания на русском языке

1. Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Т.Г. Морщакова; под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1985. – 432 с.

2. Австрийское законодательство об административной юстиции в переводе А.Э. Нольде // Журнал Министерства юстиции. – 1905. – № 4.

3. Административное судопроизводство: учебник для студентов юридических высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий [и др.]; под редакцией В.В. Яркова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2023. – 682 с.

4. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем. / В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. – М.: Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

5. *Аргунов А.В.* Особое производство в гражданском процессуальном праве России и Франции. – М.: Проспект, 2015. – 232 с.

6. *Аргунов А.В.* Принципы гражданского процесса Франции: между прошлым и будущим. – М.: Городец, 2023. – 160 с.

7. *Бирюков П.Н.* Об административном праве Австрии // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4. – С. 179–182.

8. *Бирюков П.Н.* Федеральный административный суд Австрии // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 3. – С. 22–26.

9. *Богданди, фон. А., Хубер П.М.* Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права Института Макса Планка. – 2014. – Вып. 3. – № 1. – С. 1–68. <https://dpp.mpil.de/03_2014/vol3.cfm>.

10. Боннер А.Т. Избранные труды: В 7 т. Т.VI: Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. – М.: Проспект, 2017. – 448 с.

11. Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. и с вступит. ст. И.П. Ильинского. – М.: Прогресс, 1976. – 368 с.

12. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германiи. Второе исправленное и дополненное издание: Пер.: Ѳ.С. Фустов. – С.-Петербургъ: Типографiя В.Безобразова, 1896.

13. Гребенников В.В., Клишас А.А., Соловьев А.А. и др. Теория судебного права и организации судебных систем: Учебник / Под ред. А.А. Клишаса. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 312 с.

14. Грубцова С.П. Правовые презумпции в судебном административном процессуальном праве: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.15 / Уральский государственный юридический университет. – Екатеринбург, 2018. – 234 с.

15. *Давыдов К.В.* Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 43–47.

16. *Давыдов К.В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования: Дис. докт. юридич. наук. – Нижний Новгород, 2020. – 655 с.

17. *Давыдов К.В.* Дефектность и недействительность административных актов: сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 23–27.

18. *Давыдов К.В.* Отмена административного акта и законодательство об административных процедурах // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2020. – № 2. – С. 160–170.

19. *Давыдов К.В.* Перспективы развития института административного акта в российской правовой системе // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. / Нац. исслед. Том. гос. ун-т; ред. С.В. Ведяшкин и др. – Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2022. – С. 136–137.

20. *Давыдов К.В.* Требования к административным актам: российский и зарубежный опыт // Журнал административного судопроизводства. – 2021. – № 2. – С. 22–28.

21. *Евтихіев А.Ѳ.* Законная сила актов] администраціи. – Люблинъ: Губернская типографія, 1911. – 287; iii с. <https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=311769-evtikhiev_a.f._zakonnaya_sila_aktov_administratsii._lyublin_1911.>.

22. *Квоста П.* Верховенство права и административная юрисдикция Австрии // Актуальные вопросы публичного права. – 2015. – № 3. – С. 3–20.

23. *Квоста П.* Доступ к (административному) суду: к вопросу о предпосылках обжалования в административном судопроизводстве Австрии // Законодательство. – 2021. – № 2. – С. 144–151.

24. *Квоста П.* Доступ к (административному) суду к вопросу о предпосылках обжалования в административном судопроизводстве Австрии // Законодательство. – 2020. – № 2. – С. 108–116.

25. *Кикоть В.Я., Румянцев Н.В., Василевич Г.А. и др.* Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. – М.: Юнити-Дана – Закон и право, 2012. – 431 с.

26. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий [и др.]; под редакцией В.В. Яркова. – Москва: Статут, 2016. – 1295 с.

27. *Корф С.А.* Административная юстиція въ Россіи. Книга вторая: Очерк действующаго законодательства. Книга третья: Очеркъ теоріи административной юстиціи. – С.-Петербургъ: Типографія Тренке и Фюсно, 1910.

28. *Кулешов Р.В.* Организационные и правовые основы деятельности полиции и жандармерии Австрии: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / ВНИИ МВД РФ. – М., 2003. – 24 с.

29. *Лесив Б.В.* Реалии и потенциал конституционного контроля над действиями и решениями властей: сравнительное исследование // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 6. – С. 141–170.

30. *Лозина-Лозинский М.А.* Административный судъ въ Австріи // Вѣстникъ права. – 1899, дек. – № 10. – С. 1–58. <https://www.prlib.ru/item/323904>.

31. *Лозина-Лозинский М.А.* Административный судъ въ Австріи. – С.-Петербургъ: Типографія Правительствующего Сената, 1899. – 60 с.

32. *Маслов В.В.* Фиктивные (подразумеваемые) административные акты: перспективы интеграции в российское законодательство // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2022. – № 3. – С. 61–70.

33. *Маслов В.В.* Формирование понятия «административный акт» в европейской административно-правовой доктрине // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2023. – № 3. – С. 18–29.

34. *Никитин С.В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. – Москва: Волтерс Клувер, 2010. – 334 с.

35. Новые подходы современной теории административного процесса в России / Под ред. А.И. Стахова. – М.: РГУП, 2023. – 448 с.

36. *Пашенько С.Б.* Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6. – С. 75–83.

37. *Подейко В.А.* Непосредственное административное принуждение в административном праве Австрии // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки. Матер. конф. в рамках X Моск. юридич. недели: XVIII Междунар. науч.-практич. конф. (Кутафинские чтения) Моск. гос. юридич. универс. имени О.Е. Кутафина (МГЮА), XXI Междунар. науч.-практич. конф. Юридич. факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. В 5 ч. Ч. 5. – М.: РГ-Пресс, 2021. – 256 с. – С. 105–109.

38. *Подейко В.А.* Правовые последствия злоупотребления правом на обращение в государственный орган в Австрии // Законодательство. – 2021. – № 6. – С. 76–79.

39. *Подейко В.А.* Система административных судов Австрии: история и современность // Журнал административного судопроизводства. – 2022. – № 4. – С. 32–39.

40. *Подейко В.А.* Учение о законной силе административного акта в австрийской юридической науке // Право между Востоком и Западом. – 2025. – № 3. – С. 77–86.

41. *Понкин И.В.* Концепт юридической войны: злоупотребления правом и злонамеренные манипулирования юридическим процессом // Право и образование. – 2025. – № 7. – С. 65–73.

42. *Понкин И.В.* Массовые иски в арбитражных процессах: решение Верховного суда США от 21.05.2018 по делу «Эпик Системс против Льюиса» как аттрактивный центр дискуссии // Право и образование. – 2025. – № 1. – С. 92–101.

43. *Понкин И.В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – Т. 7. – № 2. – С. 11–30.

44. *Понкин И.В.* Понятие, структура и особенности административного процесса // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 6–9.

45. *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 1: Право административных процедур. Общее административное право. – М.: Инфотропик, 2021. – 353 с.

46. *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 2: Административно-процессуальное право. – М.: Инфотропик, 2023. – 416 с.

47. *Силайчев М.В.* Закон Австрии «Об общих положениях административных производств» // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 372–377.

48. *Соловьев А.А.* Организация судебного нормоконтроля в государствах Романо-германской правовой семьи (опыт Германии и Швейцарии) // Администратор суда. – 2019. – № 1. – С. 37–42.

49. *Соловьев А.А.* Административная юстиция в Германии // *Соловьев А.А., Остроумов А.А.* Зарубежные модели административной юстиции: Учебное пособие для аспирантов / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2015. – С. 79–90.

50. *Соловьев А.А.* Некоторые особенности правового регулирования административного судопроизводства в Федеративной Республике Германия // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2015. – № 4. – С. 92–100.

51. *Соловьев А.А.* Зарубежный опыт организации административной юстиции. – М., 2014. – 158 с.

52. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальные отношения. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1968.

53. *Стахов А.И.* Внесудебное и судебное административно-процессуальное право России как венец интегративной концепции административного процесса // Российское правосудие. – 2025. – № 4. – С. 22–34.

54. *Стахов А.И.* Интегративная концепция административного процесса в Российской Федерации. – М.: РГУП, 2024. – 492 с.

55. *Стахов А.И.* Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – № 3. – С. 313–327.

56. *Томтосов А.А.* Административный акт в российском публичном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2020. – 160 с.

57. Федеративная Республика Германия. Законы. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем.; введ., сост. – В. Бергманн. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

58. *Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. – М.: ИГП РАН, 2001.

59. *Юков М.К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права. – М.: Статут, 2019. – 318 с.

60. *Ястребов О.А., Зеленцов А.Б.* Судебное административное право: Уч. – М.: Статут, 2017. – 768 с.

4. Публикации на иностранных языках

1. Anfechtungsklage – was Sie wissen und beachten müssen! [Административный иск об аннулировании – что нужно знать и учитывать!] // <https://www.anwalt.de/rechtstipps/anfechtungsklage>.

2. Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920-1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023.

3. *Bähr O.* Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze [Конституционное государство. Журналистский очерк]. – Göttingen: Georg Wiegand, 1864. – S. 71.

4. *Bachof O.* Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Verwaltungsprozeßrecht [Конституционное и административное право. Административное процессуальное право] // JuristenZeitung. – 1972. – Band 27. – № 7. – S. 204–210.

5. *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259.

6. *Becker H.J.* Zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes [О Федеральном законе об административном производстве] // Juristische Rundschau. – 1976. – № 12. – S. 485–490.

7. *Bernatzik E.* Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien [Судебная практика и материальная сила закона: Исследования в области административного права]. – Wien, 1886. – x; 326 s.

8. *Birk H.-J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus anwaltlicher Sicht [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения юриста] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 45–53.

9. *Brauneder W.* Österreichische Verfassungsgeschichte. 11. Aufl. [Конституционная история Австрии. 11-е издание].– Wien, 2009. – 292 p.

10. *Brunstein J.L.* Das Administrativ-Verfahren und seine Reform [Административная процедура и ее реформа]. – Manz, 1900.

11. *Burgi M.* Das VwVfG und der Kodifikationsgedanke: Reform der Eröffnungskontrollen und des förmlichen Verfahrens I [VwVfG и идея кодификации: реформа контроля открытия и формальной процедуры I] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74.

Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 215–236.

12. *Cananea, della G.* The Development of Administrative Procedure Legislation [Развитие законодательства об административной процедуре] // Common Core of European Administrative Laws: Retrospective and Prospective [Общее ядро европейского административного права: Ретроспектива и перспектива]. – Leiden, (The Netherlands): Brill – Nijhoff, 2023.

13. *Cardarelli F.* La motivazione del provvedimento [Обоснование меры] // Codice dell'azione amministrativa [Кодекс административных действий] / M.A. Sandulli (a cura di). – Milano: Giuffrè, 2011.

14. *Cassin R.* Préface // *Waline M.* Grands arrêts du Conseil d'Etat [Основные решения Государственного совета Франции]. – Paris, 1954.

15. *Chiarenza C.* La motivazione dell'atto amministrativo – scheda di Diritto [Обоснование административных актов…] // <https://www.diritto.it/la-motivazione-dellatto-amministrativo-scheda-di-diritto/#_ftn3>. – 21.09.2022.

16. Die anfechtungsklage, § 42 I alt. 1 VWGO. Aufbau der Anfechtungsklage in der Klausur; Tenorierung im Urteil [Иск об уклонении, § 42 I alt. 1 VWGO. Структура иска об уклонении от участия в письменном экзамене; содержание решения] // <https://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/die-anfechtungsklage-42-i-alt-1-vwgo/>.

17. Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen In Kraft seit 01.09.1950 bis 31.01.1991 // <https://rdb.manz.at/document/ris.n.NOR12058486>.

18. Exposición de Motivos del Real decreto organizando el procedimiento administrativo en las dependencias del Ministerio de Ultramar (Puerto Rico, Cuba y Filipinas) [Пояснительный меморандум к Королевскому указу об организации административной процедуры в офисах Министерства заморских территорий

(Пуэрто-Рико, Куба и Филиппины)] // Gaceta de Madrid. – 28 de septiembre de 1888. – № 272.

19. *Falco, de V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law [Административные действия и процедуры в сравнительном праве]. – The Hague (The Netherlands): Eleven, 2018. – xvi; 263 p.

20. *Ferrari Zumbini A.* The Austrian model of administrative procedure. Origins, characteristics, diffusion and the importance of the personal factor [Австрийская модель административной процедуры. Истоки, особенности, распространение и значение личностного фактора] // Italian journal of public law. – 2022. – Vol. 14. – № 2. – P. 378–397.

21. Final Report of Attorney General's Commitee on Administrative Procedure (EE.UU., 1941) [Заключительный отчет Комитета Генерального прокурора США по административному процессу], p. 20. Sobre el tema, vid. infra núm. II.3.d). Цит. по: *Barnes Vázquez J.* El Procedimiento Administrativo en el tiempo y en el espacio: una perspectiva histórica y comparada [Административный процесс во времени и пространстве: историческая и сравнительная перспектива] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 143–259.

22. *Giannini M.S.* Diritto amministrativo [Административное право]. – Milano: Giuffrè, 1993.

23. *Giannini M.S.* L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione [Толкование административных актов и общеправовая теория толкования]. – Milano: Giuffrè, 1939. – xvi; 386 p.

24. *González Pérez J.* Los desafíos del procedimiento administrativo en el siglo XXI [Проблемы административной процедуры в XXI веке] // Procedimiento Administrativo [Административный процесс]. T. I: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del derecho [Общие

аспекты административного процесса. Соотношение с другими отраслями права]. – Buenos Aires: La Ley, 2012. – l; 1536 p. – P. 49–71.

25. *Grabenwarter C.* Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit [Административно-процессуальное право и административная юрисдикция]. – Wien: Springer, 2010. – xii; 187 s.

26. *Groß T.* Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren [Штутгарт 21 – последствия для демократии и административных процедур] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 31–42.

27. *Heinze A.-P.* Systematisches Fallrepetitorium Allgemeines Verwaltungsrecht [Курс систематического пересмотра дел по общему административному праву]. Band 2: Verwaltungsverfahrensrecht (VwVfG) [Том 2: Административно-процессуальное право]. 2., neu bearbeitete Auflage. – Berlin: De Gruyter, 2020. – x; 289 s.

28. *Held J.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht der Rechtsanwender: Verwaltungsgerichtsbarkeit [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения тех, кто его применяет: административная юрисдикция] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 69–94.

29. *Herrnritt R.* Das verwaltungsverfahren. Systematische darstellung auf grund der neuen osterreichischen und ausl. andischen gesetzgebung

[Административная процедура. Систематическое изложение на основе нового австрийского и зарубежного законодательства]. – Wien: Springer, 1932. – xvi; 257 s.

30. *Hippel, von E.* [Überprüfung] // JuristenZeitung. – 2006. – Band 61. – № 2. – S. 85.

31. *Ihering, von R.* Geist des römischen Rechts. Teil 2 [Дух римского права. Ч. 2]. 8. Aufl. – Basel, 1883.

32. Judikatur // <https://www.ris.bka.gv.at/Judikatur/>.

33. Justizportal des Bundes und der Länder. Rechtsprechung // <https://justiz.de/onlinedienste/rechtsprechung/index.php>.

34. *Köhler M.* The reform of the administrative jurisdiction in Austria – theoretical background and main features of the system [Реформа административной юрисдикции в Австрии – теоретические предпосылки и основные черты системы] // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka / Public security and public order. – 2015. – Vol. 14. – P. 31–63.

35. *Lachmayer K., Wagenknecht E.* The post-codification era of administrative law in Austria [Посткодификационная эпоха административного права в Австрии] // <https://realaw.blog/2024/04/19/the-post-codification-era-of-administrative-law-in-austria-by-konrad-lachmayer-and-eleonora-wagenknecht/>. – 19.04.2024.

36. *López Menudo F.* Los principios generales del procedimiento administrativo [Общие принципы административного процесса] // El procedimiento administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p. – P. 114.

37. *López Menudo F.* Los principios generales del procedimiento administrativo [Общие принципы административного процесса] // Revista de Administración Pública. – 1992, Septiembre-diciembre. – № 129. – P. 19–76.

38. *Mashaw J.L.* Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance [Разумное управление:

Европейский союз, Соединенные Штаты и проект демократического управления] // The George Washington Law Review. – 2007. – Vol. 76. – № 1. – P. 99–124.

39. *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht [Административное право Германии]. Bd. 1. – Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. – xiv; 482 s.

40. *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I und II [Административное право Германии. Т. I и II] / Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage [Неизменная репринтная копия 3-го издания, вышедшего в 1924 году]. – Berlin: Duncker & Humblot, 2004. – xii; 409 s.

41. *Merkl A.* Die lehre von der rechtskraft entwickelt aus dem rechtsbegriff: Eine rechtstheoretische untersuchung [Учение о силе закона развивается из понятия права: теоретическое исследование права]. – Leipzig – Wien: Franz Deuticke, 1923.

42. *Merkl A.* Allgemeines Verwaltungsrecht [Общее административное право]. – Wien – Berlin, 1927.

43. *Metschke A.* Wahrnehmung und Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts aus der Sicht des Anwenders: Verwaltung [Восприятие и значение административно-процессуального права с точки зрения пользователя: Администрация] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 55–68.

44. *Murken C., Jeske M.* VwGO. Die Verwaltungsgerichtsordnung: anschaulich – lebendig – einprägsam. 2 überarbeitete Auflage [Регламент административного судопроизводства. 2-е изд.]. – Berlin: Ewald v. Kleist Verlag, 2020. – 128 s.

45. *Olechowski T.* The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925 [История административного процесса в Австрии до 1925 года] //

Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 26–37.

46. *Pabel K.* Verwaltungsprozessrecht [Административно-процессуальное право] // Journal für Rechtspolitik. – 2007. – № 15. – S. 287–297.

47. *Pretis, de D.* L'interpretazione dell'atto amministrativo [Толкование административного акта] // <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/55101660/Relazione_dePretis.docx>.

48. *Raabe J.* «Wo drückt der Schuh» – Handlungsbedarf im Verwaltungsprozessrecht [«Где жмет ботинок» – необходимость активных действий в административном процессуальном праве] // Zeitschrift für Rechtspolitik. – 2004. – Band 37. – № 4. – S. 108–112.

49. *Raschauer B.* Allgemeines Verwaltungsrecht [Общее административное право]. 3., vollständig überarbeitete Auflage. – Wien: Springer, 2009. – xv; 485 s.

50. Rechtmässigkeit des verwaltungsakts – ermächtigungsgrundlage [Законность административного акта – основание разрешения] // <https://www.juracademy.de/allgemeines-verwaltungsrecht/ermaechtigungsgrundlage-va.html>.

51. *Rebhan H.* 1876: Die Gründung des Verwaltungsgerichtshofes [1876: Основан Административный суд] // <https://hdgoe.at/gruendung_verwaltungsgerichtshof>.

52. *Rogall-Grothe C.* 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz [35 лет Закону об административном производстве] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-

P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 17–29.

53. Rousset M., Rousset O. Droit administrative. T. 1: L'action administrative [Административное право. Т. 1: Административные действия]. Deuxième édition. – Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004. – 213 p.

54. *Schäffer H.* El procedimiento administrativo en Austria. Origen, desarrollo, situación actual y efectos expansivos de la codificación austriaca de 1925 [Административный процесс в Австрии. Возникновение, развитие, текущая ситуация и расширительные последствия австрийской кодификации 1925 года] // Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – 2005. – № 9. – P. 423–459. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25783aijc009020.pdf>.

55. *Schäffer H.* El procedimiento administrativo austriaco: evolucion, estado actual y perspectivas de futuro [Австрийская административная процедура: развитие, текущее состояние и перспективы] // El procedimiento administrativo en el derecho comparado [Административный процесс в сравнительном праве] / Javier Barnés Vazquez (coord.); Pedro Escribano Collado (pról.). – Madrid: Civitas, 1993. – 517 p. – P. 405–440.

56. *Schmidt P.* Lawyers and regulation: The Politics of the Administrative Process [Юристы и регулирование: Политика административного процесса]. – New York: Cambridge University Press, 2005. – xix; 296 p.

57. *Schmidt-Aßmann E., Dagron S.* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen [Немецкое и французское административное право в сравнении их представлений о порядке. О закрытости, открытости и способности правовых систем к взаимному обучению] // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2007. – Band 67. – S. 395-468.

58. *Schoch F.* Übungen im Öffentlichen Recht [Упражнения по публичному праву]. Band II: Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht

[Административное право и административно-процессуальное право]. – Berlin: Walter de Gruyter, 1992. – xi; 367 s.

59. *Schuppert G.F.* Die Rolle des Gesetzes in der Governancetheorie [Роль закона в теории управления] // Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts [Общее административное право – о жизнеспособности концепции] / Hans-Heinrich Trute, Thomas Groß, Hans Christian Röhl, Christoph Möllers (Hrsg.). – Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. – S. 161.

60. *Schwarze J.* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz [Функциональная связь между административно-процессуальным правом и судебной защитой в административном суде]. – Berlin: Duncker & Humblot, 1974. – 87 s.

61. *Singto V.* Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand: Eine rechtsvergleichende Untersuchung: Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster [Основные черты административного процессуального права в Германии и Таиланде: сравнительно-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени доктора права юридического факультета Вестфальского университета Вильгельма в Мюнстере]. – Münster, 2017. – xi; 229 s.

62. *Sommermann K.-P.* Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz [Закон об административном производстве в европейском контексте: сравнительно-правовая оценка] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административном производстве – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 191–212.

63. *Storr S.* The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG) [Структура и основные особенности австрийского Общего закона «Об административном производстве»] // Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) [Австрийская кодификация административной процедуры: Диффузия и забвение (1920–1970)] / Edited by: Otto Pfersmann, Giacinto della Cananea, Angela Ferrari Zumbini. – Oxford: Oxford University Press, 2023. – P. 38–54.

64. *Tilly C.* Why? [Почему?]. – Princeton (New Jersey, USA): Princeton University Press, 2006. – xi; 202 p.

65. *Vedel G.* Les bases constitutionnelles du droit administratif [Конституционные основы административного права] // Études et documents du Conseil d'État. – 1954. – № 8. – P. 21–53.

66. Verwaltungsrecht [Административное право] // <https://www.uni-potsdam.de/de/rechtskunde-online/rechtsgebiete/oeffentliches-recht/verwaltungsrecht>.

67. *Wahl R.* Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte [Вызовы и ответы: публичное право за последние пять десятилетий]. – Berlin: De Gruyter, 2006.

68. *Ziekow J.* Governance des Verwaltungsverfahrens als Aufgabe des Verwaltungsverfahrensrechts [Управление административной процедурой как задача административно-процессуального права] // 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven: Vorträge der 74. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 9. bis 11. Februar 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer [35 лет Закону об административной процедуре – обзор и перспективы] / Herausgegeben von H.Hill, K.-P.Sommermann, U.Stelkens, J.Ziekow. – Berlin: Duncker & Humblot, 2011. – S. 95–108.

5. Работы, опубликованные автором по теме диссертации, в которых отражены ключевые научные результаты исследования

1. *Евстифеев А.А.* Австрийская система организации административного судопроизводства // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 289–293.

2. *Евстифеев А.А.* Обжалование решений административных органов в судебном и внесудебном порядке // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 12. – С. 330–333.

3. *Евстифеев А.А.* Понятие, видовое многообразие, правовая природа и иные теоретические аспекты административного акта // Право и образование. – 2024. – № 12. – С. 102–107.

4. *Евстифеев А.А.* Правовая природа и иные теоретические аспекты судебного оспаривания административных актов: зарубежная практика // Право и образование. – 2024. – № 10. – С. 91–99.

5. *Евстифеев А.А.* Правовые дефиниции понятия «административный акт» в законах государств романо-германской правовой семьи: административно-процессуальный взгляд // Право и образование. – 2026. – № 6. – С. 104–113.