

---

---

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2022. № 4

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

---

---

## Редакционная коллегия:

**Ю. Н. Стариков,**  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,  
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);

**Ю. Б. Носова,**  
канд. юрид. наук, доц.,  
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);

**О. В. Зотова,**  
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);

**О. В. Баулин,**  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

**П. Н. Бирюков,**  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

**А. Н. Бумагин,**  
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого  
арбитражного апелляционного суда  
(г. Воронеж);

**Т. М. Бялкина,**  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

**Н. А. Громошина,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Московский гос. юрид. ун-т  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

**А. Б. Зеленцов,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Российский ун-т дружбы народов,  
засл. юрист РФ;

**Д. В. Зотов,**  
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;

**Т. Д. Зражевская,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;

**С. Д. Князев,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Конституционный Суд РФ  
(г. Санкт-Петербург),  
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

**П. И. Кононов,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
судья Второго арбитражного  
апелляционного суда (г. Киров);

**А. В. Кочетков,**  
канд. юрид. наук, доц.,  
пред. Арбитражного суда Воронеж. обл.;

**С. В. Курчевская,**  
канд. юрид. наук,  
судья Второго кассационного суда  
общей юрисдикции;

**А. В. Малько,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Поволжский институт (филиал) РПА  
Минюста России, засл. деятель науки РФ;

**И. И. Марков,**  
пред. Липецкого областного суда  
(в отставке), засл. юрист РФ;

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Князев С. Д., Семченков А. А.** Судебное оспаривание отказа  
в заверении списка кандидатов в фокусе правовых позиций  
Конституционного Суда Российской Федерации ..... 5

**Султанов А. Р.** Мотивированное мнение налогового органа –  
ненормативный акт, который можно оспорить в суде? ..... 13

### ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Уткин Д. В.** Дуализм правового регулирования административного  
судопроизводства в Российской Федерации: проблема и основные  
направления ее решения ..... 22

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Бирюков П. Н.** Административные суды в Финляндии ..... 27

**Подейко В. А.** Система административных судов Австрии:  
история и современность ..... 32

### ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ ..... 40

**С. Н. Махина,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Воронеж. гос. ун-т;

**Е. И. Носырева,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Воронеж. гос. ун-т;

**Р. А. Подопрigора,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Каспийский ун-т (г. Алматы,  
Республика Казахстан);

**О. С. Рогачева,**  
д-р юрид. наук, доц.,  
Воронеж. гос. ун-т;

**Б. В. Россинский,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Московский гос. юрид. ун-т  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
засл. юрист РФ;

**Д. Г. Фильченко,**  
канд. юрид. наук, доц.,  
Воронеж. гос. ун-т;

**О. Н. Шеменёва,**  
д-р юрид. наук, доц.,  
Воронеж. гос. ун-т

Журнал зарегистрирован  
Федеральной службой по надзору  
в сфере связи, информационных  
технологий и массовых  
коммуникаций (Роскомнадзор):  
Свидетельство о регистрации  
средства массовой информации  
ПИ № ФС 77-66564 от 21.07.2016

Журнал входит в систему РИНЦ  
(Российский индекс  
научного цитирования)  
на платформе elibrary.ru

**Подписной индекс:**  
ПС818 Электронный каталог  
"Почта России"

**Адрес редакции:**  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707  
e-mail: juristar@law.vsu.ru;  
nosova\_y@law.vsu.ru

Редактор **Ю. С. Гудкова**  
Компьютерная верстка **Л. О. Мещеряковой**

Дата выхода в свет 26.12.2022.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 5,6.  
Усл. п. л. 5,1. Тираж 100. Заказ 438

**Адрес издателя:**  
Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

**Адрес типографии**  
Издательского дома ВГУ:  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный  
университет, 2022  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2022

---

---

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2022. № 4

Founder: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Voronezh State University»

---

---

## Editorial board:

**Yu. N. Starilov**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University,  
honoured scientist of the Russian Federation  
(chief editor);

**Yu. B. Nosova**,  
candidate of legal sciences,  
associate professor,  
Voronezh State University (deputy editor);

**O. V. Zotova**,  
Voronezh State University  
(secretary in chief);

**O. V. Baulin**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**P. N. Biriukov**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**A. N. Bumagin**,  
candidate of legal sciences, chairman of the  
Nineteenth Arbitral Appeal Court (Voronezh);

**T. M. Bialkina**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**N. A. Gromoshina**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Moscow State Law University  
named after O. E. Kutafin (MSAL);

**A. B. Zelentsov**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Peoples' Friendship University of Russia,  
honoured lawyer of the Russian Federation;

**D. V. Zotov**,  
candidate of legal sciences,  
associate professor, Voronezh State University;

**T. D. Zrazhevskaya**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University,  
honoured lawyer of the Russian Federation;

**S. D. Kniazev**,  
doctor of legal sciences, professor,  
Constitutional Court  
of the Russian Federation  
(St. Petersburg),  
honoured scientist of the Russian Federation,  
honoured lawyer of the Russian Federation;

**P. I. Kononov**,  
doctor of legal sciences, professor,  
judge of the Second Arbitral  
Appeal Court (Kirov);

**A. V. Kochetkov**,  
candidate of legal sciences,  
associate professor, chairman of the  
Arbitration Court of the Voronezh Region;

## CONTENTS

### PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

**Knyazev S. D., Semchenkov A. A.** Judicial challenging of the refusal to certify a list of candidates: case-study of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.....5

**Sultanov A. R.** The motivated opinion of the tax authority is a non-normative act that can be challenged in court? ..... 13

### THEORY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Utkin D. V.** Dualism of legal regulation of administrative proceedings in the Russian Federation: the problem and the main directions of its solution .....22

### ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN FOREIGN COUNTRIES

**Biriukov P. N.** Administrative Courts in Finland..... 27

**Podeiko V. A.** The system of administrative courts in Austria: history and modernity.....32

### REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION .....42

**S. V. Kurchevskaya,**  
candidate of legal sciences,  
judge of the Second Court of Cassation  
of General Jurisdiction;

**A. V. Malko,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Volga Region Institute (branch) of the RPA  
of the Ministry of Justice of Russia,  
honoured scientist of the Russian Federation

**I. I. Markov,**  
chairman of the Lipetsk Regional Court  
(retired), honoured lawyer of the  
Russian Federation;

**S. N. Makhina,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**E. I. Nosyreva,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**R. A. Podoprigora,**  
doctor of legal sciences, professor,  
University of the Caspian  
(Almaty, Republic of Kazakhstan);

**O. S. Rogacheva,**  
doctor of legal sciences, associate professor,  
Voronezh State University;

**B. V. Rossinskiy,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Moscow State Law University  
named after O. E. Kutafin (MSAL),  
honoured lawyer of the Russian Federation;

**D. G. Filchenko,**  
candidate of legal sciences,  
associate professor,  
Voronezh State University;

**O. N. Shemeniova,**  
doctor of legal sciences,  
associate professor,  
Voronezh State University

Registered by the Federal Service  
of supervision in sphere of communications,  
information technologies and mass  
communications (Roskomnadzor):  
Registration certificate ПИ № ФС 77-66564

Journal is included in RISC system (Russian  
Science Citation Index)  
in the e-library platform

**Subscription index:**  
ПС818 of the Electronic catalog  
"Russian Post"

**Editorial address:**  
394018, Russia, Voronezh,  
Lenin Sq., 10a, r. 707  
e-mail: juristar@law.vsu.ru;  
nosova\_y@law.vsu.ru

© Voronezh State University, 2022  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2022

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.92

С. Д. Князев, А. А. Семченков

*Санкт-Петербургский государственный университет*

## СУДЕБНОЕ ОСПАРИВАНИЕ ОТКАЗА В ЗАВЕРЕНИИ СПИСКА КАНДИДАТОВ В ФОКУСЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье на основе высказанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций исследуются особенности административного судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан. Отталкиваясь от этого, авторы приходят к выводу, что судебное оспаривание отказа в заверении списка кандидатов в депутаты, выдвинутых политической партией по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, в силу принципа конституционной законности не может ориентироваться исключительно на правила, установленные законом, а должно в обязательном порядке учитывать имеющие концептуальное значение акты Конституционного Суда Российской Федерации.*

*Ключевые слова:* список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, судебное оспаривание отказа в заверении списка кандидатов; конституционно-правовые параметры судебной защиты избирательных прав, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, административное судопроизводство.

## JUDICIAL CHALLENGING OF THE REFUSAL TO CERTIFY A LIST OF CANDIDATES: CASE-STUDY OF THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The article discusses specifics of administrative judicial process with regard to protection of electoral rights of citizens on the basis of legal positions expressed by the Constitutional Court of the Russian Federation. Starting from there, the authors conclude that under the principle of constitutional legality the judicial challenging of the refusal to certify a list of candidates for election as deputies adopted by political parties in single seat or multi-mandate electoral constituencies cannot be guided solely by rules established in the law, but should mandatorily take due account of conceptually important acts of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

*Key words:* list of candidates for a single-seat (multi-mandate) electoral constituency; judicial challenging of the refusal to certify a list of candidates; constitutional legal parameters of judicial protection of electoral rights; legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation; administrative judicial process.

Как известно, п. 1<sup>1</sup> ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наделил субъекты Российской Федерации полномочием предусматривать своими законами выдвижение избирательным объединением (политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением) кандидатов по одномандатным (многомандатным) избиратель-

ным округам списком, в котором определяется, по какому избирательному округу выдвигается каждый кандидат. Причем данное полномочие может быть реализовано ими при регулировании как выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Дополнительно названный Федеральный закон установил, что в случае закрепления соответствующего порядка партийного выдвижения кандидатов по одно-

мандатным (многомандатным) избирательным округам правила проведения выборов депутатов по мажоритарной избирательной системе<sup>1</sup> должны также предусматривать заверение списка организующей выборы избирательной комиссией.

Анализ действующего на региональном уровне законодательства свидетельствует, что в настоящее время большинство субъектов Российской Федерации всех известных согласно ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации видов (Республика Карелия, Хабаровский край, Ленинградская область, город федерального значения Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Еврейская автономная область и др.) воспользовались предоставленной им возможностью, и, не в последнюю очередь, из-за стремления оптимизировать формально-юридическое сопровождение выдвижения избирательным объединением кандидатов и представления уполномоченными им лицами документов для регистрации кандидатов, выдвинутых в одномандатных (многомандатных) избирательных округах. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 октября 2020 г. № 43-П отметил, что появление у субъектов Российской Федерации полномочия устанавливать порядок выдвижения политическими партиями кандидатов в депутаты по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком и его заверения организующей выборы избирательной комиссией направлено на усиление гарантий равного участия граждан в выборах за счет упрощения для избирательных объединений реализации имеющихся у них электоральных правомочий, особенно тогда, когда они выдвигают значительное число кандидатов; такой порядок позволяет им разово направлять пакет требуемых для выдвижения кандидатов документов в избирательную комиссию, организующую выборы, избавляя их от необходимости готовить и представлять полный пакет необходимых документов отдельно по каждому кандидату при решении вопроса о его регистрации.

Вместе с тем, как показывает практика проведения региональных и муниципальных выборов, очевидное удобство и несомненные достоинства выдвижения политическими партиями кандидатов списком перечёркиваются досадной законодательной погрешностью, допущенной применительно к условиям заверения таких списков<sup>2</sup>. Наглядным подтверждением тому может служить весьма красноречивый случай, послуживший поводом для обращения Оренбургского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской

Федерации» с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации.

Из принятого по результатам рассмотрения указанного обращения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2023 г. № 31-П следует, что при проведении назначенных на 11 сентября 2022 г. дополнительных выборов депутатов Орского городского Совета по одномандатным избирательным округам № 4, 14, 16 и 19 региональным отделением КПРФ в соответствии с Законом Оренбургской области от 6 июня 2022 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Оренбургской области» был выдвинут и представлен для заверения в избирательную комиссию, организующую выборы, список кандидатов, выдвинутых в данных округах. Однако постановлением этой комиссии, с которым впоследствии согласилась Избирательная комиссия Оренбургской области, в заверении выдвинутого региональным отделением КПРФ списка было отказано. Полагая указанный отказ незаконным, упомянутое избирательное объединение обратилось в суд с административным иском заявлением о его отмене. Но решением Советского районного суда города Орска Оренбургской области от 5 августа 2022 г., оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями (включая Верховный Суд Российской Федерации), вынесенные избирательными комиссиями постановления были признаны правомерными и в удовлетворении заявленного административного иска, как следствие, отказано.

При принятии своих решений суды исходили, в частности, из того, что по одномандатному избирательному округу № 19 региональным отделением КПРФ были представлены документы, в которых содержалась противоречивая информация о выдвинутом в этом округе кандидате, не позволяющая идентифицировать соответствующего гражданина. Так, в протоколе заседания Бюро комитета данного регионального отделения был указан кандидат «Фаткуллин А.Р.», в утвержденном тексте бюллетеня для проведения внутривыборного голосования – кандидат «Фактлин А.Р.», а в самом бюллетене и протоколе Счетной комиссии об итогах голосования – кандидат «Фактуллин А.Р.». При таких обстоятельствах суды посчитали правомерным вывод избирательной комиссии о нарушении требований законодательства о выборах, допущенных избирательным объединением, что обоснованно повлекло за собой отказ в заверении всего списка кандидатов. Доводы же регионального отделения КПРФ об исключении из выдвинутого им списка

кандидата, в сведениях о фамилии которого в различных документах была обнаружена ошибка (опечатка), и о заверении списка в остальной части были отклонены со ссылкой на то, что Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» такая возможность не предусмотрена.

Действительно, согласно п. 14<sup>2</sup> ст. 35 названного Федерального закона отсутствие необходимых для заверения списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, документов либо несоблюдение избирательным объединением установленных законом требований к выдвижению кандидатов предполагает, по общему правилу, отказ в заверении всего списка. И лишь отсутствие в представленных документах заявления кандидата о согласии баллотироваться или выдвижение в одномандатном (многомандатном) избирательном округе большего числа кандидатов, чем число депутатских мандатов, подлежащих замещению в конкретном избирательном округе, является основанием – в качестве специально оговоренного изъятия из общего правила – для исключения соответствующего кандидата (кандидатов) из списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам до его заверения.

Оценивая приведенное правовое регулирование, по своему буквальному (аутентичному) смыслу ориентированное на отказ в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам в случае выявления организующей выборы избирательной комиссией любых нарушений установленного федеральным законом порядка выдвижения кандидатов, если только оно не отнесено к двум указанным в законе исключениям, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 7 июня 2023 г. № 31-П обратил внимание на следующие, имеющие принципиальное значение, обстоятельства.

Прежде всего, он указал, что какими бы ни были нарушения установленного законом порядка выдвижения избирательным объединением (политической партией) кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам списком, они – с точки зрения своего масштаба и вызываемых последствий – могут иметь общий характер и касаться как всех выдвинутых кандидатов, включенных в список (осуществление соответствующей инициативы без уведомления организующей выборы избирательной комиссии, выдвижение списка без

проведения тайного голосования и др.), так и затрагивать только отдельных из них (отсутствие у некоторых выдвинутых лиц пассивного избирательного права, их членство в иных политических партиях и др.), не подвергая сомнению легитимность партийных усилий, связанных с выдвижением других граждан. Соответственно, учет характера допущенных нарушений, равно как и вызываемых ими последствий, должен быть определяющим для избрания законодателем надлежащего – отвечающего конституционным принципам равенства и справедливости – способа реагирования на такие нарушения.

Это тем более важно, что отказ в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, по сути, лишает и саму партию, и соответствующих граждан возможности бороться за депутатские мандаты, по крайней мере в рамках конкретной инициативы выдвижения. Именно поэтому, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации императивно устанавливает, что административное исковое заявление, которым оспаривается постановление избирательной комиссии об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия соответствующего решения, а при его предварительном обжаловании в вышестоящую избирательную комиссию – в течение пяти дней со дня принятия ею решения об оставлении жалобы без удовлетворения<sup>3</sup>; указанные сроки не подлежат восстановлению независимо от причин их пропуска (ч. 4 и 7 ст. 240). Относительно же сроков рассмотрения такого административного иска названный Кодекс устанавливает, что соответствующее административное дело должно быть разрешено судом в течение пяти дней со дня поступления административного искового заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, – не позднее чем через десять дней со дня его подачи (ч. 1 ст. 241).

Такое регулирование административного судопроизводства по спорам об отказе в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам вполне объяснимо, поскольку только своевременное, укладываемое в рамки текущей избирательной кампании, их разрешение будет иметь рациональный прикладной (практический) смысл

для обеспечения действительного осуществления конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>4</sup>. В противном случае судебная защита избирательных прав граждан и электоральных возможностей политических партий рискует оказаться во многом сугубо декларативной (иллюзорной) юрисдикционной процедурой<sup>5</sup>, так как попросту не сможет исключить вынесения судебных решений после дня голосования, а значит, и повлиять на их правомерное полноценное осуществление.

В то же время следует иметь в виду, что даже наличие в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации эффективных процессуальных норм, обеспечивающих своевременное разрешение дела об оспаривании отказа в заверении списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, само по себе не в состоянии гарантировать справедливое рассмотрение связанных с подобным отказом электоральных споров, поскольку оно во многом будет зависеть от материально-правового регулирования соответствующих избирательных отношений, в том числе главным образом от того, насколько оправданными будут установленные законодательством о выборах основания указанного отказа. Хотелось бы того или нет, но, учитывая связанность судебных органов законом (ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации), нужно помнить, что хотя отправление правосудия не приемлет формальных подходов к применению норм права, оно всё же не может игнорировать прямые законодательные предписания<sup>6</sup>.

Под данным углом зрения особенно важно учитывать пропорциональность (эквивалентность) государственного реагирования на различные нарушения установленного законом порядка, допущенные политической партией при выдвижении кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам спискам, сообразно их характеру и значимости. Если последовательно руководствоваться данными соображениями, нельзя не видеть, что не любое нарушение такого порядка с неизбежностью должно предполагать отстранение от выборов всех выдвинутых политической партией кандидатов. В конце концов, отказ в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам не может служить абсолютной панацеей от всех электоральных бед, поскольку его избыточность, не имея под собою объективных причин, будет расходиться с общеправовыми критериями оправданного

вмешательства государства в реализацию избирательных прав граждан и их объединений<sup>7</sup>.

Опираясь на приведенные положения, Конституционный Суд Российской Федерации заключил, что если выявленные в отношении отдельных кандидатов ошибки (опечатки), содержащиеся в представленных в избирательную комиссию для заверения списка документов, не позволяют с достоверностью определить таких кандидатов, то это, естественно, подразумевает необходимость устранения допущенного избирательным объединением нарушения порядка выдвижения кандидатов в депутаты. Тем не менее из данного требования, конечно, вовсе не следует, что единственным возможным вариантом ликвидации соответствующего нарушения может быть лишь полный отказ в заверении списка, в результате которого от участия в выборах окажутся отстраненными все включенные в него граждане, в том числе те, выдвижение которых было осуществлено и документально оформлено без каких-либо отступлений от установленных избирательным законодательством правил. Придание же институту отказа в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, иной правоприменительной интерпретации вступало бы в противоречие с конституционными принципами необходимости, пропорциональности и соразмерности, чем порождало произвольные (необоснованные) ограничения избирательных прав граждан и политических партий.

Исходя из этого устанавливающий основания отказа в заверении списка кандидатов п. 14<sup>2</sup> ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был признан Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 3 (ч. 3), 13 (ч. 3), 18, 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 2), 55 (ч. 3) и 130 (ч. 2) в той мере, в какой он обязывает избирательную комиссию, организующую выборы, рассматривать в качестве нарушения установленного законом порядка выдвижения кандидатов, требующего принятия решения об отказе в заверении списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, предоставление в избирательную комиссию документов, в которых в отношении отдельных кандидатов допущены ошибки (опечатки), не позволяющие достоверно определить граждан, выдвинутых в соответствующих избирательных округах, и при этом не препятствующие установ-



лению иных кандидатов, включенных в такой список.

Одновременно Конституционным Судом Российской Федерации было поручено федеральному законодателю внести в действующее законодательство необходимые изменения, до принятия которых на избирательную комиссию, организующую выборы, при заверении списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам на выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования, и на соответствующий суд – при оспаривании в порядке административного судопроизводства отказа в заверении такого списка, возложена обязанность руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, основанными на принципах допустимости исключительно соразмерного и справедливого ограничения прав и свобод граждан.

Казалось бы, после данного решения можно было бы не без весомых конституционно-значимых оснований рассчитывать на кардинальное исправление ситуации в вопросе заверения списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Увы, но не всё так просто. Дело в том, что ранее Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 13 апреля 2017 г. № 11-П уже дал принципиальную оценку нормам избирательного законодательства, касающимся оснований отказа в заверении списка кандидатов, признав их неконституционными в той мере, в какой они позволяли отказывать в заверении списка, когда представленные избирательным объединением документы содержали сведения о выдвижении в некоторых одномандатных округах более одного кандидата, но при этом не препятствовали определить – с соблюдением установленных правил – поименный состав других кандидатов и их распределение по одномандатным округам<sup>8</sup>.

Да, говоря о правовых позициях, выраженных в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П, не стоит забывать, что оно было вынесено в связи с проверкой конституционности некоторых положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Однако это обстоятельство не имеет принципиального значения, по-

скольку основания отказа в заверении списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, характеризуются тождественным характером и фактически дублируют друг друга в законодательстве о парламентских выборах и о выборах депутатов законодательных (представительных) органов региональной и муниципальной власти.

В силу этого базирующиеся на конституционных принципах соразмерности и пропорциональности выводы Конституционного Суда Российской Федерации, сделанные им в указанном постановлении, должны были подлежать учету как законодательной властью, так и избирательной практикой. Между тем их использование ограничилось преимущественно формальным восприятием соответствующих конституционных оценок, в результате чего и законодатель, уточняя нормы о выборах, и избирательные комиссии, поддерживаемые судебными органами, сочли для себя возможным наложить их только на случаи выдвижения в избирательных округах большего числа кандидатов, чем количество замещаемых в них депутатских мандатов.

Данный факт, наверное, не несет в себе ничего удивительного, поскольку при осуществлении конституционного правосудия, особенно посредством конкретного нормоконтроля, Конституционный Суд Российской Федерации, безусловно, связан предметом поступающих обращений, что не позволяет ему выйти за пределы оспариваемых норм. Его решения нередко воспринимаются исключительно в резолютивном формате, т. е. только в отношении итоговых выводов, касающихся оценки конституционности проверяемых законоположений, в результате чего, по сути, утрачивается методологический смысл правовых позиций, сформулированных им в целях обоснования (аргументации) собственных выводов. Нет нужды доказывать, что такое обращение с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации значительно обедняет их юридический потенциал и тем самым вредит качеству реализации его решений, как в законодательной, так и в правоприменительной деятельности<sup>9</sup>.

При таких обстоятельствах не вызывает сомнения, что сложившееся с исполнением решений (правовых позиций) Конституционного Суда Российской Федерации положение, в том числе в вопросах правового регулирования выборов, не может быть признано терпимым, что особенно заметно в контексте судебной защиты избирательных прав<sup>10</sup>. Какой бы ни была значимость законодательного регулирования порядка

подготовки и проведения выборов, вытекающая из конституционного принципа законности (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации), из нее вовсе не следует, что лишь законодательные акты должны служить безальтернативным инструментом регламентации избирательных отношений. Во всяком случае, принимая во внимание, что в соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина не только определяют смысл и содержание законодательной, исполнительной и муниципальной властей, но и подлежат обеспечению правосудием, суды, в том числе осуществляя административное судопроизводство по делам о защите избирательных прав, не вправе уклоняться – даже по мотивам формальной законности – от учета правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, имеющих прямое отношение к разрешаемому электоральному спору<sup>11</sup>.

Представляется, что этими соображениями и руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации при принятии своего постановления от 26 апреля 2016 г. № 13-П, в котором он констатировал, что выявление конституционно-правового смысла той или иной нормы означает не что иное, как приведение оспоренного правового регулирования в соответствие с Конституцией Российской Федерации. По своим правовым последствиям такое решение сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, основанной как на оспоренной, так и на схожих (аналогичных) нормах, а потому выраженные в нем правовые позиции должны учитываться правоприменительными органами после его вступления в силу. Это неминуемо означает, что если при рассмотрении конкретного дела суд установит признаки, подтверждающие необходимость применения правовых позиций, сформулированных в отношении подобных нормативных положений, ему надлежит истолковывать подлежащие применению в рассматриваемом деле нормы с учетом выработанных Конституционным Судом Российской Федерации требований. Если же суд окажется не в состоянии самостоятельно решить вопрос о том, является ли подлежащая применению норма такой же, как та, конституционно-правовое истолкование которой ранее было дано Конституционным Судом Российской Федерации, он обязан обратиться с запросом о проверке ее конституционности<sup>12</sup>.

Изложенное дает основание заключить, что, особенно при отправлении административного судопроизводства<sup>13</sup>, судебные органы обязаны избегать формального подхода к разрешению

публично-правовых споров, не забывая о необходимости сверять свою деятельность с принципом конституционной законности, предполагающим первоочередное соблюдение конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина, их высшей (приоритетной) ценности, а также об обязанности государства, всех его органов и должностных лиц, признавать, уважать и защищать эти права и свободы. Поскольку соответствующие конституционные положения (нормы) обретают содержательное наполнение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, то их применение в отрыве от таких позиций приводит к искажению конституционно-правовой природы судебной власти, детерминированному некорректным восприятием отечественной правовой системы, основанном исключительно на законодательных ее параметрах и не учитывающим решений Конституционного Суда Российской Федерации, имеющих, помимо прочего, своеобразный нормативно-доктринальный характер<sup>14</sup>.

Следовательно, надлежащая судебная защита избирательных прав, в том числе в отношении заверения списка кандидатов, выдвинутых политическими партиями в одномандатных (многомандатных) избирательных округах, будет недостижима, если осуществление административного судопроизводства по подобному рода делам по-прежнему будет дистанцироваться от методологического осмысления актов Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающих демократическое значение права граждан избирать и быть избранными, а также фундаментальных принципов, способов (форм) и гарантий их осуществления при подготовке и проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов.

В связи с этим хотелось бы надеяться на то, что – независимо от того, какой окажется реакция федерального законодателя на адресованный ему Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 7 июня 2023 г. № 31-П наказ – при разрешении административных исковых заявлений о признании незаконным отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам суды будут последовательно исходить из неоднократно выраженных Конституционным Судом России правовых позиций, согласно которым такой отказ всегда должен быть необходимым и соразмерным, а потому исключать его применение в случаях, когда допущенные политической партией нарушения установленного порядка выдвижения кандидатов в депу-

таты списком не влекут за собой объективной потребности отстранения от участия в выборах как самой партии, так и всех включенных ею в такой список граждан.

<sup>1</sup> В юридической литературе даже можно встретить далеко небесспорное мнение, ограничивающее предмет избирательной системы исключительно отношениями, возникающими по поводу определения персонального состава представительных органов государственной власти или местного самоуправления, формируемых в результате выборов. См.: Белов С. А. Избирательная система как правовой институт. СПб., 2005. С. 48–51.

<sup>2</sup> К сожалению, приходится признать, что этот недостаток правового регулирования является частным случаем дефектности избирательных норм, одной из типичных причин которой выступает выход законодателя за конституционные пределы регламентации тех или иных электоральных процедур, связанных с реализацией избирательных прав граждан и их объединений (политических партий). Подробнее об этом см.: Цыбуляк С. И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 14–15.

<sup>3</sup> Здесь уместно напомнить, что до принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 24 марта 2020 г. № 12-П Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации категорически ограничивал – независимо от попыток внесудебного обжалования соответствующих решений в вышестоящие избирательные комиссии – судебное оспаривание такого отказа десятью днями, в результате чего в случае предварительного обращения с жалобой в вышестоящую избирательную комиссию заинтересованные лица, как правило, утрачивали возможность подачи административного иска. См.: Князев С. Д., Кокотов А. Н. Еще раз о судебной защите избирательных прав : (краткий комментарий к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2020 г. № 12-П) // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 5. С. 1–7.

<sup>4</sup> В связи с этим в доктрине нередко отмечается, что наличие в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации сжатых (ускоренных) сроков рассмотрения отдельных категорий административных дел – это веление времени, требующее эффективного гарантирования прав, в том числе избирательных, граждан в отношениях с представителями публичной власти. См.: Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М., 2016. С. 131–138.

<sup>5</sup> В данном отношении важно помнить, что Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 13 апреля 2017 г. № 11-П указал, что право судебного оспаривания отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам принадлежит не только политическим партиям, но и – в части, затрагивающей избирательные права конкретных лиц, – отдельным выдвинутым им гражданам. Иной подход девальвирует конституционную ценность как права быть избранным, так и самих

свободных выборов, поскольку лишал бы кандидатов возможности обращаться к суду как независимому арбитру в целях подтверждения или, напротив, опровержения правомерности такого отказа, затрагивающего его непосредственное участие в выборах.

<sup>6</sup> См.: Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в суда общей юрисдикции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 16.

<sup>7</sup> Несмотря на то что эти критерии вытекают из ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации и, будучи универсальными, распространяются на законодательное регулирование всего комплекса основных прав и свобод человека и гражданина, применительно условиям участия в выборах они приобретают особую ценность. См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 33–37.

<sup>8</sup> Поводом для вынесения названного постановления послужила жалоба двух кандидатов в депутаты Государственной Думы, баллотировавшихся по списку, выдвинутому политической партией «Российская партия пенсионеров за справедливость» в одномандатных избирательных округах. Из их обращения следовало, что в трёх из ста шестидесяти шести таких округов партией было выдвинуто не по одному, как требует закон, а по два кандидата. Вследствие чего Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, с которой согласился Верховный Суд России, посчитала такое выдвижение нарушением установленного порядка и отказала политической партии в заверении списка в целом.

<sup>9</sup> Арановский К. В., Князев С. Д. Ненапрасное конституционное правосудие // Судья. 2017. № 12. С. 46.

<sup>10</sup> Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2017. С. 83–115.

<sup>11</sup> Данное обстоятельство обретает особое значение применительно к административному судопроизводству потому, что последнее призвано гарантировать разрешение споров, в которых органы публичной власти зачастую склонны оправдывать свои действия (акты) дословным соблюдением закона. См.: Конов П. И. Очерки общей теории современного административного права. М., 2021. С. 188–189.

<sup>12</sup> То, что данная правовая позиция была высказана Конституционным Судом Российской Федерации в связи с выявлением конституционно-правового смысла оспоренного законоположения, а не признания его неконституционным, не делает невозможным ее распространение на правовые позиции, сформулированные при признании проверенных норм не соответствующими Конституции Российской Федерации. Важно помнить, что выявление конституционно-правового смысла нормы является зеркальным отражением признания ее неконституционной, ибо одно невозможно без другого, благодаря чему в своей совокупности они служат поддержанию конституционной законности. См.: Зорькин В. Д. Право против хаоса. М., 2023. С. 332–333.

<sup>13</sup> Особая роль административной юстиции в обеспечении быстрого и результативного пресечения нарушений прав граждан и их объединений действиями (бездействием) различных субъектов публичной власти отмечалась российской административно-пра-

вовой наукой задолго до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. См., например: *Хаманева Н. Ю., Салищева Н. Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 64 ; *Воронков А. В.* Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-пра-

вовые аспекты). СПб., 2002. С. 65 ; *Стариков Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. С. 33.

<sup>14</sup> *Бондарь Н. С.* Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75–85.

*Санкт-Петербургский государственный университет*

*Князев С. Д., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации*  
*e-mail: knyazev@ksrf.ru*

*Семченков А. А., аспирант юридического факультета*  
*e-mail: a.semchenkov@spbu.ru*

*St. Petersburg State University*

*Knyazev S. D., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Financial Law Department, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Lawyer Emeritus of the Russian Federation, Scientist Emeritus of the Russian Federation*  
*e-mail: knyazev@ksrf.ru*

*Semchenkov A. A., PhD student of the Law Faculty*  
*e-mail: a.semchenkov@spbu.ru*

**А. Р. Султанов**

*Представительство Пепеляев групп в Республике Татарстан*

## **МОТИВИРОВАННОЕ МНЕНИЕ НАЛОГОВОГО ОРГАНА – НЕНОРМАТИВНЫЙ АКТ, КОТОРЫЙ МОЖНО ОСПОРИТЬ В СУДЕ?**

*В данной статье автор продолжает рассматривать проблему права обжалования. Статью предваряет пример защиты законных интересов, показывая проблемы с восприятием законного интереса как предмета судебной защиты. В статье рассмотрена правовая природа мотивированного мнения налогового органа как элемента налогового мониторинга. Мотивированное мнение дает ответы на применение налоговых норм применительно к конкретным правоотношениям, именно посредством принятия мотивированного мнения требованию нормы придается «индивидуальный характер», порождающий ясность какие обязанности или какие именно права вытекают из правового положения в конкретном случае. Мотивированное мнение налогового органа носит обязательный характер. Автор приходит к выводу, что мотивированное мнение – это индивидуальный юрисдикционный ненормативный акт. Большая часть статьи посвящена праву обжалования ненормативных актов с учетом правовых решений в других отраслях права уже выработанных судебной практикой. Пробел в Налоговом кодексе РФ не может лишать права на судебную защиту. Надлежащая правовая процедура предполагает возможность обжалования актов государственных органов, с помощью которых государство осуществляет вмешательство в права и свободы налогоплательщика. По мнению автора, мотивированные мнения налогового органа могут быть обжалованы в судебном порядке. Судебное оспаривание мотивированного мнения защищает законный интерес на правильное понимание налоговых последствий.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а : Мотивированное мнение налогового органа, налоговый мониторинг, законный интерес, право обжалования, судебная защита.*

## **THE MOTIVATED OPINION OF THE TAX AUTHORITY IS A NON-NORMATIVE ACT THAT CAN BE CHALLENGED IN COURT?**

*In this article, the author continues to consider the problem of the right of appeal. The article is preceded by an example of the protection of legitimate interests, showing problems with the perception of legitimate interest as a subject of judicial protection. The article considers the legal nature of the motivated opinion of the tax authority as an element of tax monitoring. A reasoned opinion provides answers to the application of tax norms in relation to specific legal relations, it is through the adoption of a reasoned opinion that the requirement of the norm is given an «individual character», giving rise to clarity about which obligations or which rights arise from the legal situation in a particular case. The reasoned opinion of the tax authority is mandatory. The author comes to the conclusion that a motivated opinion is an individual jurisdictional non-normative act. Most of the article is devoted to the right to appeal against non-normative acts, taking into account legal decisions in other branches of law already developed by judicial practice. A gap in the Tax Code of the Russian Federation cannot deprive the right to judicial protection. Due process of law presupposes the possibility of appealing against acts of state bodies through which the state interferes with the rights and freedoms of the taxpayer. According to the author, the motivated opinions of the tax authority can be appealed in court. Judicial challenge of a reasoned opinion protects a legitimate interest in the correct understanding of tax consequences.*

*Key words : Motivated opinion of the tax authority, tax monitoring, legitimate interest, right of appeal, judicial protection.*

Право – суть защищенные интересы.  
*Рудольф фон Иеринг*

Ранее мы в своей книге «Борьба за право обжалования судебного решения»<sup>1</sup> в большей части касались проблем права обжалования субъектами, не привлеченными к рассмотрению дела при рассмотрении различных споров. В новой редакции книги мы вынуждены были коснуться проблем обжалования, связанных уже не с субъектным составом, а с объектом судебного обжалования<sup>2</sup>, и в связи этим поменять название книги на «Борьба за право обжалования»<sup>3</sup>. Мы полагали, что не вернемся к данной проблеме, но жизнь снова и снова ставит вопрос о праве обжалования.

Так, в одном недавнем деле мы обжаловали отказ антимонопольного органа в ознакомлении с материалами проверки, завершившейся отказом в возбуждении дела и, несмотря на то что уже существовала не просто рассмотрения таких споров, но и их удовлетворения, суд первой инстанции прекратил производство по делу сочтя, что отказ в предоставлении информации нельзя обжаловать<sup>4</sup>.

Мотив суда первой инстанции был изложен следующим образом: отказы в предоставлении информации «сами по себе не влекут изменения правового положения лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, не содержат властного распоряжения, не затрагивают их интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а носят информационный характер, в связи с чем не порождают экономического спора. Следовательно, заявленные Обществом требования не могут быть предметом самостоятельного судебного обжалования, поскольку действия ФАС России, выразившиеся в отказе в ознакомлении с материалами дела, являются процедурными, которые осуществлены в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, и не порождают для заявителя каких-либо последствий».

Очевидно, что данный судебный акт был ошибочен, в частности потому что, он не заметил, что требование о предоставлении информации, основанное на требованиях ст. 24, 29 Конституции РФ, защищает законный интерес. Более того, у государственных органов нет правомочия определять целесообразность ознакомления с информацией и решать, предоставлять информацию или нет. Определять достаточность «обоснования» запроса информации и/или обосновывать предоставления

информации отсутствием необходимости ознакомления с ней.

Законодатель специально в ст. 8 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» закрепил:

«Пользователь информацией имеет право: 3) не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен...».

Этому праву корреспондирует обязанность предоставления государственными органами информации без затребования причин послуживших основанием для ознакомления с информацией.

Следовательно, любой отказ в предоставлении информации в связи с тем, что государственный орган полагает, причины, указанные для получения информации недостаточными, необоснованными и пр., является незаконным, и является вмешательством в свободу получения информации.

Мы обжаловали определение о прекращении производства по делу и Девятый арбитражный апелляционный суд согласился с нами и постановлением от 16 июня 2023 г. № 09АП-22741/2023 по делу № А40-16065/23 отменил данное определение. Из совокупности указанных норм права следует, что антимонопольный орган обязан обеспечить лицу, в отношении которого проведена проверка, реализацию его конституционного права на ознакомление с документами и сведениями, полученными в ходе административного производства. Исходя из положений ч. 1 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение органа, осуществляющего публичные полномочия, может быть признано незаконным при наличии одновременно двух условий: несоответствие закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и **законных интересов заявителя**. Предъявление требования в арбитражный суд должно иметь своей целью восстановление нарушенных или **оспариваемых прав и законных интересов** обратившегося в суд лица (ч. 1 ст. 4 АПК РФ). Поскольку подача ...заявления и апелляционной жалобы по настоящему делу обусловлена необходимостью защиты нарушенных прав и имеет целью их восстановления, суд апелляционной инстанции приходит к выводу

о наличии правовых оснований для отмены определения Арбитражного суда г. Москвы от 22 февраля 2023 г. о прекращении производства по настоящему делу<sup>5</sup>.

Специально подчеркнули в тексте цитаты про законные интересы, поскольку в суде именно это было предметом обсуждения. И мы смогли убедить суд в наличии нашего законного интереса. Тем не менее при аргументации постановления суд использовал в качестве обоснования «необходимость защиты нарушенных прав». Что показывает продолжающееся непонимание категории «законный интерес».

Уважаемый читатель просим нас простить за столь долгое вступление, поскольку вопрос обжалования мотивированного мнения налогового органа также затрагивает проблему защиты законного интереса<sup>6</sup>.

### **О мотивированном мнении налогового органа**

Сама идея налогового мониторинга была вызвана тем, что многие крупные налогоплательщики считали неправильной ситуацию, в которую они попадали в условиях неопределенности налогового законодательства. Само принятие Налогового кодекса РФ было большим благом, поскольку кодификация всегда была инструментом для создания наиболее простой пониманию и применению системы законодательства, преодоления хаоса источников права.

В то же время «нахождение в «непрерывной кодификации» может противоречить самой идее кодификации. Наглядным примером тому может служить кодификация налогового законодательства. Постоянные изменения Налогового кодекса РФ практически свели на нет идею кодификации, и ни о какой стабильности и правовой определенности говорить в данной сфере не приходится, многие практикующие юристы уже давно перестали покупать Налоговый кодекс РФ<sup>7</sup>.

Хотя, как справедливо отмечают специалисты, вопрос о надлежащем исполнении обязанности по уплате налога актуален в первую очередь для налогоплательщика, желающего снять неопределенность и приобрести уверенность в отсутствии к нему фискальных притязаний<sup>8</sup>. Однако правовое государство может существовать только в условиях гарантированной определенности закона, при которой у индивида имеется возможность долгосрочно планировать собственное поведение в частной жизни и в предпринимательской деятельности<sup>9</sup>.

Постоянные изменения в Налоговом кодексе РФ создавали удивительную ситуацию, когда

трудно было заранее определить правильные налоговые последствия хозяйственных операций. А как писали классики – «самая главная задача права состоит в том, чтобы указать разумному существу такое правило поведения, которое оно могло бы иметь в виду постоянно и заранее<sup>10</sup>».

Из памяти никак не сотрется ситуация, когда в конце 1990-х гг. на семинаре с участием разработчика законопроекта о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, на проблемный вопрос о применении новых положений кодекса, нам было отвечено: «судебная практика покажет». Безусловно, законы должны быть регулятором правоотношений, а не поставщиком исков для судебной системы. Было большое несогласие налогоплательщиков с тем, что они узнают о неправильном понимании норм Налогового кодекса РФ применительно к их хозяйственным ситуациям постфактум, только в результате налоговой проверки. Когда такое разъяснение налоговых обязательств сопровождается не только доначислением налогов, но и штрафов и пеней.

Налогоплательщик всегда имел законный интерес надлежащим образом исполнить налоговую обязанность, а для этого он должен ее правильно понимать, а не узнавать о ней ретроспективно, после налоговой проверки, когда будут начислены штрафы и пени, а не только недоимка. В абзаце 1 п. 1 ст. 22 НК РФ законные интересы налогоплательщика стоят в одном ряду с субъективными правами и в их отношении гарантируется такая же административная и судебная защита. То есть законодатель исходит из защитного паритета законных интересов и субъективных прав<sup>11</sup>.

Коллеги отмечают, что «идея “бесспорного” закона – это утопия, а точное и квалифицированное определение смысла закона в условиях спора между теми или иными лицами – суть всей судебной деятельности»<sup>12</sup>. Однако создание простого и понятного закона может быть целью более соответствующей идее правового государства, нежели предложение получать правильное понимание правовых налоговых последствий применительно к конкретной ситуации постфактум только по окончании судебного спора.

Можно утверждать, что отчасти налоговый мониторинг должен был защитить именно этот законный интерес налогоплательщика, как более приближенный к настоящему времени налоговый контроль, позволяющий быстро урегулировать спорные вопросы, делающий ненужным длительные выездные налоговые проверки. Именно законный интерес правовой определенности и понимания в настоящем времени

налоговых последствий толкает многих крупных налогоплательщиков на раскрытие информации о хозяйственной деятельности, несения дополнительных расходов.

Налоговый мониторинг появился с принятием Федерального закона от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации». Как отмечают специалисты, компании переходя на мониторинг, получают ряд недоступных вне него преимуществ и привилегий относятся: освобождение (по общему правилу) от камеральных и выездных налоговых проверок (п. 1.1 ст. 88, п. 5.1 ст. 89, п. 4.1 ст. 89.1 НК РФ); закрытие периодов в три раза быстрее, чем вне налогового мониторинга (в рамках мониторинга проверка периода (календарный год) заканчивается уже в следующем году (п. 4, 5 ст. 105.26 НК РФ), в то время как глубина выездной проверки может составлять три года, не считая года, в котором она была назначена); возможность запроса позиции налогового органа (мотивированного мнения) по спорным вопросам налогообложения (ст. 105.30 НК РФ); ускоренный порядок возмещения НДС и акциза (п. 2 ст. 176.1, п. 1 ст. 203.1 НК РФ); существенное снижение бумажного документооборота с инспекцией<sup>13</sup>.

Как отмечают специалисты, «визитной карточкой» налогового мониторинга является мотивированное мнение налоговых органов, позволяющее предотвратить возникновение конфликтных ситуаций в налоговой сфере<sup>14</sup>. Другие считают, что «система налогового мониторинга мотивирует налогоплательщиков и налоговые органы согласовывать свои позиции и договариваться по всем возникающим вопросам налогообложения, не доводя их до налогового спора, который формализуется в мотивированном мнении»<sup>15</sup>. То есть мотивированное мнение налогового органа – это юрисдикционный акт, в котором осуществляется применение норм права к конкретной хозяйственной операции, с целью определения правовых последствий.

Введение инструмента мотивированного мнения имело целью помочь налогоплательщику разрешать неоднозначные налоговые вопросы максимально быстро, без накопления штрафов и пеней, вызванных неправильным отражением налоговых обязательств. В пояснительной записке законопроекта утверждалось, что суть налогового мониторинга в том, что налогоплательщик еще до подачи налоговой декларации может разрешить спорные вопросы налогообложения<sup>16</sup>. Как заявляли представители налоговой службы: «Наша цель – стать надежным партнером для

налогоплательщика, помощником в бизнесе»<sup>17</sup>.

Как и многие отраслевые законы, разработанные ведомствами, положения закона о налоговом мониторинге содержат определенные лакуны, которые могли быть восполнены законодателем, если бы к разработке закона привлекались административисты, которые могли бы исходя из принципов надлежащего управления помочь раскрыть для налогоплательщика и правовую природу мотивированного мнения налогового органа, и возможность его обжалования.

В ст. 105.30 НК РФ раскрыто, что мотивированное мнение отражает позицию налогового органа по вопросам правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов» при проведении налогового мониторинга. При этом исходя из п. 7 и 8 ст. 105.30, ст. 105.31 НК РФ следует, что мотивированное мнение обязательно для исполнения налогоплательщиком и может быть оспорено в рамках взаимосогласительной процедуры в ФНС России<sup>18</sup>.

Надо отметить, что существует два рода мотивированных мнений налогового органа. Первые принимаются налоговым органом по собственной инициативе в связи с установлением фактов, свидетельствующих о неправильном исчислении (удержании), неполной и (или) несвоевременной уплате (перечислении) организацией налогов, сборов, страховых взносов.

В таких мотивированных мнениях может присутствовать расчет сумм налогов, сборов, страховых взносов (пени, штрафов, процентов).

Вторые мотивированные мнения налогового органа могут приниматься по запросу налогоплательщика, в том числе о предстоящих хозяйственных операциях, сделках налогоплательщика.

Оба вида мотивированных мнения обязательны и требуют выполнения налогоплательщиком: «Организация выполняет мотивированное мнение путем учета изложенной в нем позиции налогового органа в налоговом учете, налоговых декларациях (расчетах) (уточненных налоговых декларациях (расчетах) или иным способом» абз. 2 п. 7 ст. 105.30 НК РФ.

То есть налицо признаки того, что мотивированное мнение налогового органа является ненормативным правовым актом. Ранее даже Конституционный Суд РФ исходил из дефиниции, изложенной в п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должност-



ных лиц, государственных и муниципальных служащих»: «к указанным решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное предписание, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций (пункт 1)». Конституционный Суд РФ прокомментировал его следующим образом: «в названном постановлении речь идет о ненормативных актах, под которыми, по существу, имеются в виду акты индивидуальные...»<sup>19</sup>.

К сожалению, данное постановление Пленума Верховного Суда РФ отменено, но отнюдь это не означает ошибочности вышеуказанной дефиниции, она по-прежнему применима в силу ее правильности.

Судебная практика не отклонилась от данного подхода. Так, в определении Верховного Суда РФ от 19 августа 2019 г. № 307-ЭС19-4440 по делу № А56-104785/2018 выражены следующие правовые позиции: «под ненормативным правовым актом понимается правовой акт индивидуально-характера, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц. Такого рода акт властно-распорядительного характера должен содержать обязательные предписания, распоряжения, влияющие на их гражданские права и **охраняемые законом интересы**. Характерной особенностью ненормативного правового акта является содержание в нем обязательных предписаний (правил поведения), порождающих юридические последствия. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении № 286-О-О, суды не вправе ограничиваться формальным установлением характера оспариваемого акта, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права организаций и иных лиц, соответствует ли законам и иным актам отраслевого законодательства, и должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав».

В определении Верховного Суда РФ от 28 марта 2019 г. № 302-ЭС19-3163 по делу № А19-18952/2018 под ненормативным правовым актом государственного органа понимается документ властно-распорядительного характера, вынесенный уполномоченным органом в отношении конкретного лица, содержащий обязательные предписания, распоряжения, нарушающие права и **охраняемые законом интересы** и влекущие неблагоприятные юридические последствия для

этого лица. В данной дефиниции осуществлено смешение дефиниции ненормативного акта и ненормативного акта, которое может быть обжаловано. Очевидно, что ненормативный акт не должен обязательно влечь неблагоприятные юридические последствия, ведь существуют и благоприятствующие ненормативные акты.

В частности, мотивированные мнения налогового органа могут быть благоприятствующими ненормативными актами, связывающими налоговые органы. В п. 7 ст. 105.30 НК РФ закреплено, что «мотивированное мнение является обязательным для исполнения налоговыми органами и организацией в ходе проведения налогового мониторинга, за исключением случаев, если указанное мотивированное мнение основано на неполной или недостоверной информации, представленной организацией, или существенные условия исполнения сделки (операции) или совокупности взаимосвязанных сделок (операций), а также совершения иного факта хозяйственной жизни не соответствуют информации, представленной организацией, либо если на момент исполнения сделки (операции) или совокупности взаимосвязанных сделок (операций), совершения иного факта хозяйственной жизни нормы законодательства и нормативно-правовых актов, на основании которых составлено мотивированное мнение, утратили силу (изменены)».

Несмотря на доступность положений Налогового кодекса РФ, именно мотивированное мнение дает ответы на применение налоговых норм применительно к конкретным правоотношениям, «именно посредством принятия административного юрисдикционного органа требованию нормы придается «индивидуальный характер», порождающий ясность какие обязанности или какие именно права вытекают из правового положения в конкретном случае»<sup>20</sup>.

Таким образом, мотивированное мнение налогового органа обладает всеми признаками ненормативных актов: принимается уполномоченным(и) органом(ами) (должностными лицами) в инициативном порядке, форма правового акта либо установлена актом большей юридической силы, носит индивидуальный (персональный) характер. Предписания, содержащиеся в акте, направлены на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей определенных лиц, властные предписания обязательны для исполнения субъектами правоотношений, кому адресован правовой акт<sup>21</sup>.

Само по себе использование в качестве названия ненормативного юрисдикционного акта «мотивированное мнение» не лишает его

обязательности, хотя и может создавать иное впечатление. Для примера решения Комитета по правам человека ООН называются «Соображения», при этом их исполнение является обязательными, а Конституционный Суд РФ даже признал их основанием для пересмотра по новым обстоятельствам<sup>22</sup>.

#### Оспаривание мотивированного мнения

Не зависимо от того, по чьей инициативе принято мотивированное мнение, оно в соответствии с п. 8 ст. 105.30 Налогового кодекса РФ может быть «оспорено» в ФНС РФ направлением разногласий на мотивированное мнение налогового органа.

ФНС РФ проводится взаимосогласительная процедура, которая направлена на урегулирование конфликта и по результатам взаимосогласительной процедуры ФНС уведомляет об изменении либо об оставлении без изменений мотивированного органа.

После этого ожидается, что налогоплательщик будет исполнять мотивированное мнение, а налоговый орган ведет учет невыполненных мотивированных мнений.

В Налоговом кодексе РФ не оговорено право обжалования в судебном порядке, что может создать впечатление, что они не могут быть обжалованы в судебном порядке.

Сторонники отсутствия права обжалования мотивированных мнений могут сказать, что неисполнение мотивированных мнений налогового органа не влечет к привлечению к ответственности налогоплательщика, а может быть лишь основанием для проведения выездной налоговой проверки (подп. 3 п. 5.1 ст. 89<sup>23</sup>, подп. 3 п. 4.1 ст. 89.1<sup>24</sup> НК РФ). И лишь после проведения проверки, вынесения решения налогового органа по акту проверки и апелляционного обжалования у налогоплательщика возникнет право судебного обжалования, но не мотивированного мнения, а решения налогового органа.

Если придерживаться данного подхода, то получается, что налогоплательщик сможет доказать свою правоту, либо убедиться в своей ошибке лишь когда будет привлечен к ответственности и это знание у него появится ретроспективно, как если бы и не было никакого налогового мониторинга...

На наш взгляд, ситуация, когда узнать о правильности или неправильности своего действия можно узнать только после того, как уже совершишь действие, противоречит принципу правовой определенности и принципу уважения достоинства личности. Не должно быть подхода,

когда государство заставляет пребывать личность в неведении, какое поведение будет правоммерным и какое его действие будет законным<sup>25</sup>.

Предлагаем рассмотреть, как решаются подобные ситуации в других отраслях.

Мотивированное мнение можно сравнить с предупреждением антимонопольного органа, которое предшествует процедуре возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Предупреждение содержит предварительную оценку действий (бездействия) лица на предмет наличия в них нарушения антимонопольного законодательства и представляет возможность лицу самостоятельно устранить допущенные нарушения, если таковые имели место в действительности. Исполнение предупреждения исключает возбуждения дела.

Предупреждение антимонопольного органа похоже на мотивированное мнение налогового органа, и то, и другое содержит квалификацию компетентного органа. И то, и другое являются обязательными для исполнения, но их неисполнение не является основанием для привлечения к ответственности, а служат основанием для возбуждения административной процедуры. В отличие от предписания прокурора, которое ранее также считали не обжалуемым<sup>26</sup>, возможность обжалования представлений прокурора была разъяснена первоначально в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2015), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г. Мотивировка данного разъяснения может быть полезна для разрешения поставленного вопроса в названии статьи: «согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, неоднократно изложенной в его решениях, акты государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц подлежат оспариванию в судебном порядке, если они по своему содержанию затрагивают права и интересы граждан, юридических лиц и предпринимателей, в том числе при осуществлении ими предпринимательской деятельности, независимо от того, какой характер – нормативный или ненормативный – носят оспариваемые акты. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит ст. 46 Конституции РФ. Пленум Верховного Суда РФ постановлением от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» разъяснил, что к должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут

быть оспорены в судебном порядке, относятся, в частности, должностные лица органов прокуратуры. Таким образом, представление прокурора не может быть исключено из числа решений органов государственной власти, которые могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и гл. 24 АПК РФ».

В отношении предупреждения антимонопольного органа также высказывались сомнения относительно того, являются ли они ненормативными актами, которые могут быть обжалованы в судебном порядке, что оно может рассматриваться как нарушающее права и законные интересы общества, поскольку последствием его неисполнения является издание процессуального акта, не являющегося предметом самостоятельного обжалования.

Точку в этом споре поставило постановление Президиума ВАС РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13<sup>27</sup>. В ходе заседания Президиума ВАС РФ позиция антимонопольного органа основывалась на том, что предупреждение не является ненормативным актом, который можно обжаловать в суде, данный акт выносится до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, поэтому у антимонопольного органа отсутствует возможность в полной мере доказывать обоснованность вынесения предупреждения. Антимонопольный орган даже пытался на слушании доказывать, что предупреждение не влечет никаких негативных последствий для хозяйствующих субъектов. В ходе судебного заседания представитель антимонопольного органа не смог обосновать неприменимость ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей право на судебную защиту, и опровергнуть обязывающий характер предупреждения.

В результате Президиум ВАС РФ не согласился с тем, что указанные доводы могли быть основанием для прекращения дела и выведением из-под судебного контроля предупреждений антимонопольного органа, поскольку в данном случае предупреждением антимонопольного органа общество было обязано в определенный срок совершить конкретные действия.

Президиум ВАС РФ счел, что указанное предупреждение в полной мере отвечает признакам ненормативного правового акта, установленным в ч. 1 ст. 198 АПК РФ, поскольку принято уполномоченным государственным органом на основании ст. 22 и 39.1 Закона о защите конкуренции в отношении конкретного хозяйствующего субъекта и содержит властное предписание, возлагающее на общество обязанности и влияющее

тем самым на права хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской деятельности.

Тем самым Президиум ВАС РФ не согласился с доводом антимонопольного органа, что «невыполнение предупреждения не влечет каких-либо негативных последствий для лица, которому оно выдано, поскольку является лишь основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства», указал на ошибочность данного подхода и пришел к выводу, что предупреждение является ненормативным правовым актом и может быть предметом самостоятельного обжалования по правилам гл. 24 АПК РФ<sup>28</sup>.

Полагаем, что вышеизложенные правовые позиции в полной мере применимы и к вопросу возможности судебного обжалования мотивированных мнений налогового органа.

Под ненормативным актом, подлежащим оспариванию в арбитражном суде, следует понимать правовые акты, содержащие индивидуальные предписания, направленные на установление, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. Одним из главных квалифицирующих признаков ненормативного правового акта является наличие в нем обязательных к исполнению властных предписаний, направленных на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей определенных лиц. Ненормативным актом, который в силу ст. 13 ГК РФ может быть признан судом недействительным, является документ индивидуального характера, изданный соответствующим органом власти, содержащий властные предписания, обязательные для исполнения лицом, в отношении которого он вынесен<sup>29</sup>.

Очевидно, что мотивированное мнение налогового органа полностью подпадает под характеристики ненормативного акта.

И еще один важный момент: при оспаривании ненормативных актов защищается не субъективное право, а законный интерес.

Судебное оспаривание мотивированного мнения защищает законный интерес на правильное понимание налоговых последствий. Тот факт, что это может иметь отношение к налоговым последствиям, еще не совершенным хозяйственных операциям и сделкам, не меняет ситуации.

Предпринимательская деятельность – это рискованная деятельность. Цель добросовестного предпринимателя – осуществлять максимально предсказуемую предпринимательскую деятельность, своевременно обнаруживая проблемные

вопросы и снимая их в рамках предоставленных возможностей.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, с учетом влияния предпринимательства, порой существенного, на интересы множества лиц, его особого публично-правового значения, при одновременной экономической и иной поддержке со стороны государства и общества стандарт осмотрительности и заботливости, равно как и в целом стандарт добросовестности при уяснении правовых положений лицом, занимающимся предпринимательской деятельностью и тем более рассчитывающим на получение нормативно установленных привилегий, должен повышаться (постановление от 26 января 2023 г. № 4-П, постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2023 г. № 12-П).

Соответственно, налогоплательщики, получившие отрицательное для них мотивированное мнение, пройдя взаимосогласительные процедуры в ФНС России, и, не сумев доказать свою правовую позицию, должны иметь право оспорить мотивированное мнение налогового органа в суде. Хотя, возможно, придется доказывать наличие этого права, что обращение в суд обосновывается необходимостью защитить законный интерес<sup>30</sup>.

Наличие пробела в Налоговом кодексе РФ относительно права судебного обжалования не должно быть барьером в реализации такого права. Поскольку права и свободы человека в России являются непосредственно действующими<sup>31</sup> и положения ст. 45 и 46 Конституции РФ обладают прямым действием. Кроме того, Конституционный Суд РФ не однократно отмечал, что права и свободы могут быть ограничены лишь на основании прямого указания на это в федеральном законе и при соблюдении требования соразмерности (справедливости)<sup>32</sup>.

Суды должны учитывать общеобязательные толкования Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которых «...государственная защита прав и свобод человека и гражданина, включая судебную защиту (статьи 45 и 46 Конституции Российской Федерации), предполагает не только право лица обратиться в суд, иной юрисдикционный орган, но и возможность эффективно пользоваться теми полномочиями участника (стороны) разбирательства, которые дает ему процессуальное законодательство. В судебной практике должно обеспечиваться – с целью соблюдения конституционно-правового баланса интересов и принимая во внимание высшую юридическую силу и прямое действие Конституции Российской Федерации (статья 15,

часть 1) – конституционное истолкование нормативных положений, исходя из чего в процессе осуществления дискреционных полномочий по определению состава, соотношения и приоритета норм, подлежащих применению в конкретном деле, суды должны следовать такому варианту их интерпретации, при котором исключается ущемление гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод (постановления от 23 февраля 1999 г. № 4-П, от 23 января 2007 г. № 1-П, от 21 января 2019 г. № 6-П, от 20 января 2021 г. № 2-П и др.)».

Исходя из этого общеобязательного толкования Конституционного Суда РФ следует, что положения Налогового кодекса РФ и соответствующие положения гл. 24 АПК РФ должны истолковываться, как предоставляющие судебную защиту и от мотивированных мнений налогового органа. Только такое толкование исключит ущемление прав, свобод и законных интересов налогоплательщика.

Нормативные акты должны не умалять неотъемлемого конституционного права на судебную защиту, а обеспечивать его соблюдение надлежащими процессуальными средствами защиты, они также не должны лишать судов необходимой дискреции и делать их заложниками излишнего процессуального формализма<sup>33</sup>.

Надлежащая правовая процедура предполагает возможность обжалования актов государственных органов, с помощью которых государство осуществляет вмешательство в права и свободы налогоплательщика.

<sup>1</sup> Султанов А. Р. Борьба за право обжалования судебного решения. М., 2014. 528 с.

<sup>2</sup> Этой проблеме посвящена глава 4 книги: О допустимости обжалования предупреждений антимонопольных органов в судебном порядке, а также реабилитация права на обжалование представлений прокурора, как эффективной защиты законного интереса.

<sup>3</sup> Султанов А. Р. Борьба за право обжалования. М., 2022. 590 с.

<sup>4</sup> URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09d08e1b-443e-4d79-b93c-a33867836a41/2bb4904c-0ccb-495e-91c2-7af7ab16fd63/A40-16065-2023\\_20230322\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09d08e1b-443e-4d79-b93c-a33867836a41/2bb4904c-0ccb-495e-91c2-7af7ab16fd63/A40-16065-2023_20230322_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True)

<sup>5</sup> URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09d08e1b-443e-4d79-b93c-a33867836a41/e655b1e6-9a5f-433d-8c7c-6c471e55424c/A40-16065-2023\\_20230617\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09d08e1b-443e-4d79-b93c-a33867836a41/e655b1e6-9a5f-433d-8c7c-6c471e55424c/A40-16065-2023_20230617_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True)

<sup>6</sup> См.: Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщиков: проблемы теории и практики: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2020. 384 с.

<sup>7</sup> Султанов А. Р. О кодификации законодательства об административных правонарушениях и антимонопольном законодательстве // Закон. 2007. № 7. С. 141–148.

- <sup>8</sup> Ядрихинский С. А. Надлежащее исполнение налоговой обязанности как законный интерес налогоплательщика // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2020. Т. 17, № 3. С. 36–46.
- <sup>9</sup> Леони Б. Свобода и закон. М., 2008. С. 115.
- <sup>10</sup> Ильин И. А. Общее учение о праве и государстве. М., 2006. С. 124.
- <sup>11</sup> Ядрихинский С. А. Гарантии защиты законного интереса налогоплательщика : смена парадигмы // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 3. С. 71–79.
- <sup>12</sup> Брызгалин А. В. Ясность налогового закона или все сомнения в пользу налогоплательщика // Налоговый вестник. 1999. № 10. С. 13.
- <sup>13</sup> Коваленко Н. С., Леонов Е. М. Налоговый мониторинг как инструмент налоговой цифровизации // Закон. 2021. № 4. С. 50–59.
- <sup>14</sup> Мирошник С. В. Правовые основы налогового мониторинга // Налог. 2019. № 5. С. 22–25.
- <sup>15</sup> Овчарова Е. В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации. М., 2021.
- <sup>16</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 529630-6 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса РФ (в части введения института налогового мониторинга)».
- <sup>17</sup> URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/10151165/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/10151165/) (дата обращения 27.06.2022)
- <sup>18</sup> Коваленко Н. С., Леонов Е. М. Мотивированные мнения налогового органа // Налоговед. 2020. № 11. С. 13–21.
- <sup>19</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П.
- <sup>20</sup> Брокер Л. Принцип исследования обстоятельств дела по долгу службы в административной процедуре // Ежегодник публичного права 2016. Административный акт. М., 2016. С. 417.
- <sup>21</sup> Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : (утв. Минюстом России). URL: <http://pravo.minjust.ru/>
- <sup>22</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 1248-О.
- <sup>23</sup> Предметом такой выездной налоговой проверки являются правильность исчисления и своевременность уплаты налогов (сборов, страховых взносов) в соответствии с невыполненным мотивированным мнением (невыполненными мотивированными мнениями).
- <sup>24</sup> Предметом такой выездной налоговой проверки является правильность исчисления налога на прибыль указанным участником консолидированной группы налогоплательщиков в соответствии с мотивированным мнением налогового органа.
- <sup>25</sup> Султанов А. Р. Борьба за право обжалования. М., 2022.
- <sup>26</sup> Султанов А. Р. Обжалование представлений прокурора как эффективная защита законного интереса // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / В. А. Багаев, Е. Е. Баглаева, О. А. Беляева [и др.] ; отв. ред. В. Ф. Яковлев. М., 2018. Вып. 24. 208 с.
- <sup>27</sup> Теперь это право обжалования отражено в п. 46 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».
- <sup>28</sup> Султанов А. Р. Борьба за право обжалования. М., 2022.
- <sup>29</sup> Султанов А. Р. О допустимости обжалования предупреждений антимонопольных органов в судебном порядке // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / под ред. В. Ф. Яковлева. М., 2015. Вып. 21. С. 175–183.
- <sup>30</sup> Ядрихинский С. А. Борьба за право, или Коллизионные аспекты законных интересов налогоплательщика // Правовая парадигма. 2019. Т. 18, № 3. С. 68–75.
- <sup>31</sup> Султанов А. Р. Оспаривание пробелов как способ защиты прав и свобод человека // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2020. № 15. С. 164–172.
- <sup>32</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 235 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ИЗИ ЧАЙНА КОРПОРАТ» : постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 2023 г. № 22-П.
- <sup>33</sup> Султанов А. Р. Формализм гражданского процесса и стандарты справедливого правосудия // Вестник гражданского процесса. 2012. № 3. С. 73–93.

Представительство Пенелеев групп в Республике Татарстан

Султанов А. Р., кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Татарстан, руководитель Представительства Пенелеев групп в Республике Татарстан

e-mail: a.sultanov@pgplaw.ru

Representative Office Pypeliaev group in Tatarstan  
Sultanov A. R., PhD in Law, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan, Head of Representative Office Pypeliaev group in Tatarstan

e-mail: a.sultanov@pgplaw.ru

# ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Д. В. Уткин

Воронежский государственный университет

## ДУАЛИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМА И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ РЕШЕНИЯ

*В статье рассмотрены основные вопросы соотношения и разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации, приведены аргументы, устраняющие дуализм в понимании административного судопроизводства.*

*Ключевые слова: административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях.*

## DUALISM OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION: THE PROBLEM AND THE MAIN DIRECTIONS OF ITS SOLUTION

*The article discusses the main issues of correlation and differentiation of administrative proceedings and proceedings in cases of administrative offenses in the Russian Federation, provides arguments that eliminate dualism in the understanding of administrative proceedings.*

*Key words: administrative proceedings, proceedings on cases of administrative offenses.*

Дискуссия о месте и роли административного судопроизводства в современном российском государстве, о соотношении его с производством по делам об административных правонарушениях стали предметом обсуждения и споров не только в административно-правовой науке, но и среди ученых, занимающихся исследованием проблем судоустройства и судопроизводства.

Более двадцати лет назад в нашей стране началась законопроектная деятельность по формированию административного судопроизводства. В юридической литературе находили свое отражение предложения о разработке и принятии специализированного процессуального акта, регулирующего административное судопроизводство в нашей стране. В начале 2000-х гг. были разработаны проекты федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Важным этапом развития административного судопроизводства в Российской Федерации явилась подготовка нового проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принятие его Государственной Думой Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации и подписание Президентом Российской Федерации в марте 2015 г.

По мнению многих ученых, принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации послужило знаковым событием и отправной точкой для общепризнанного понимания административного судопроизводства и признания его в качестве полноценного самостоятельного вида судопроизводства с формирующейся спецификой<sup>1</sup>. Принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций<sup>2</sup>.

В соответствии с новым процессуальным кодексом административное судопроизводство является способом рассмотрения споров между административными истцами (физическими и юридическими лицами) и административными ответчиками (государственными органами), в том числе об оспаривании незаконных действий (бездействия) последних. Вместе с тем российское административное судопроизводство предусматривает рассмотрение иных дел, совер-

шенно противоположных, когда требования к физическому или юридическому лицу предъявляет государственный орган (дела о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций), а также дел о разрешении споров между органами государственной власти.

При этом административное судопроизводство в различных государствах осуществляется в зависимости от созданной в стране судебной системы общими судами или специализированными административными судами. По ныне действующему российскому законодательству рассмотрение административных дел, в соответствии с их подсудностью, отнесено к ведению судов общей юрисдикции или арбитражных судов.

Таким образом, одной из проблем осуществления административного правосудия в нашей стране является то, что сегодня его можно назвать межотраслевым институтом как административного, так и арбитражного процессуального права. С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суды общей юрисдикции руководствуются данным процессуальным актом, регулирующим процедуру рассмотрения административных дел, в то время как арбитражные суды продолжают руководствоваться нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Однако осуществление административного правосудия судами общей юрисдикции и арбитражными судами не способствует единообразной судебной практике по рассмотрению административно-правовых споров.

Кроме того, с внесением в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации и законодательным закреплением в ст. 118 Конституции Российской Федерации арбитражного судопроизводства как формы осуществления судебной власти возникает вопрос: рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений арбитражными судами, осуществляется в настоящее время в порядке административного или арбитражного судопроизводства?

Такая двойственность в процессуальном праве не соответствует эффективному осуществлению судебной власти и порождает новые дискуссии. В частности, это приводит к тому, что в литературе, в том числе учебной, административное судопроизводство стало рассматриваться как один из видов процессуальных производств в рамках арбитражного судопроизводства<sup>3</sup>.

Таким образом, можно дойти и до выводов, что административно-процессуальная форма

осуществления правосудия в арбитражных судах в настоящий момент является разновидностью арбитражного судопроизводства, чего в принципе не может быть. На наш взгляд, выделение «нового» вида правосудия может порождать и уже порождает новый подход к определению понятия и места производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, что в свою очередь рассматривается как шаг назад в правовом регулировании разрешения данных споров, что уже было в гражданско-процессуальном законодательстве до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Соответственно, административно-правовые споры и иные, возникающие из публичных правоотношений, не должны рассматриваться в порядке арбитражного судопроизводства несмотря на субъектный состав и их экономический характер. Необходимо отметить, что некоторые авторы также считают, что «административные иски должны в большинстве случаев рассматриваться не арбитражными, а судами общей юрисдикции, поскольку административно-правовые отношения нарушают правовые основы арбитражного судебного разбирательства»<sup>4</sup>.

Следует отметить, что до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации являлся единственным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией Российской Федерации закрепил термин «административное судопроизводство». Однако с точки зрения законодателя «административным судопроизводством» являются такие виды судебной деятельности, как рассмотрение дел об оспаривании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также дел об административных правонарушениях.

Примечательно, что вопрос соотношения и различия административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях остается дискуссионным до настоящего времени. Так, по мнению ведущих ученых, административное судопроизводство следует отличать от производства по делам об административных правонарушениях, однако, если административная ответственность применяется судом, то такую его деятельность также следует признавать судопроизводством,

т. е. формой осуществления правосудия<sup>5</sup>. Обосновывают авторы данную точку зрения тем, что исключительным полномочием судебной власти является осуществление правосудия. Однако в данном случае возникают «двойные стандарты» при понимании производства по делам об административных правонарушениях: если дела рассматривают субъекты государственной исполнительной власти – это часть административно-юрисдикционного процесса (процедурной деятельности), если суд – это административное судопроизводство<sup>6</sup>.

Аргументируя данную точку зрения, следует отметить, что правосудие является исключительным, но не единственным полномочием судебной власти. Законодателем на судебную власть возложено исполнение такого полномочия, как дача разъяснений по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции Российской Федерации). Таким образом, имеется, как минимум, два полномочия судебной власти, осуществляемых исключительно судами: правосудие и дача разъяснений по вопросам судебной практики, различающихся целью, содержанием и формой осуществления. Законодатель наделяет судебную власть полномочиями по участию в формировании судейского корпуса посредством работы в квалификационных коллегиях судей и экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи, а также содействия органам судейского сообщества. Сказанное еще раз подтверждает, что правосудие является не единственным полномочием судебной власти, и осуществление судами производства по делам об административных правонарушениях также является дополнительным полномочием судебной власти.

Аргументируя недопустимость интеграции производства по делам об административных правонарушениях в систему административного судопроизводства О. В. Панкова обосновывает существование самостоятельной процессуальной формы отправления правосудия по делам об административных правонарушениях тем, что «дела об административных правонарушениях и административно-правовые споры относятся к разным процессуальным формам реализации судебной власти, которые в силу присущей им специфики целей, задач и способов осуществления правосудия не могут выражено быть интегрированы в систему административного судопроизводства»<sup>7</sup>.

Следующим аргументом того, что производство по делам об административных правонарушениях не может являться административным

правосудием, можно назвать то, что задачи, принципы и порядок такой деятельности существенно отличается от правосудия. Здесь необходимо подробнее остановиться на сравнении принципов правосудия и производства по делам об административных правонарушениях.

Так, спорен тот факт, что под административным судопроизводством следует понимать деятельность по привлечению к административной ответственности, в связи с тем, что *правосудие осуществляется только судом* и никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Большинство же дел об административных правонарушениях находится в подведомственности широкого круга исполнительных органов и их должностных лиц и разрешается в административном порядке в пределах управленческих полномочий должностных лиц данных органов.

В связи с этим возникает вопрос: возможно ли, что порядок рассмотрения одной и той же категории дел в одних случаях является судопроизводством (правосудием), а в других – административно-правовой процедурой (управленческой деятельностью)? Вряд ли такую деятельность можно называть судопроизводством, несмотря на то, что некоторые дела отнесены к компетенции судов, так как, осуществляя административно-юрисдикционное производство, судьи в большинстве случаев рассматривают дела об административных правонарушениях, административные наказания за совершение которых не могут быть назначены должностными лицами исполнительных органов в силу законодательного закрепления таких полномочий лишь за судьями.

Вместе с тем разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях возможно не только на основе принципа осуществления правосудия только судом, но и *принципа состязательности сторон*. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует норма, которой реализовывался данный принцип, следовательно, он не подлежит применению при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях. По мнению А. А. Романова, из-за отсутствия правил состязательности сторон «процедура рассмотрения дела в соответствии с КоАП РФ носит черты инквизиционного процесса, предполагающего неизбежность наказания и выполняющего карательную функцию»<sup>8</sup>.

Данным принципом определяются процессуальные взаимоотношения участвующих в деле лиц, в том числе сторон, между собой и с судом.



При этом принцип состязательности распространяется на всех лиц, участвующих в деле, и фактически сводится к обеспечению возможности быть выслушанными в суде. В классическом понимании состязательность определяется как «такое построение судебного разбирательства, при котором обвинение отделено от суда, обвинение и защита осуществляются равноправными сторонами, а функция суда состоит в разрешении дела»<sup>9</sup>.

С. М. Жукова выделяет ряд условий реализации принципа состязательности сторон: «в производстве по делу участвуют две «противоборствующие» стороны (сторона «обвинения» и сторона защиты); каждая сторона должна доказать обстоятельства, на которые ссылается; отделение функции разрешения дела от функции обвинения и защиты; разбирательство дела путем полемики сторон перед независимым и беспристрастным органом, рассматривающим дело»<sup>10</sup>.

Реализация вышеназванных условий для применения принципа состязательности сторон в производстве по делу об административном правонарушении затруднительна. В соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ лицо, возбуждившее производство по делу об административном правонарушении, привлекается лишь в качестве свидетеля. Таким образом, при рассмотрении дела отсутствует должностное лицо, уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное обвинение в совершении административного правонарушения. Кроме того, согласно ст. 28.3 КоАП РФ возбуждение дела о административном правонарушении осуществляется в большинстве случаев должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в связи с этим нарушается одно из условий реализации принципа состязательности сторон отделение функции разрешения дела от функции обвинения.

Вместе с тем необходимо помнить, что российский законодатель ни в Конституции не установил правовую основу для осуществления судами правосудия по делам об административных правонарушениях, ни в Кодексе РФ об административных правонарушениях не назвал производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством, ни с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ не отнес процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству, вероятно, поставив точку в обсуждении данного вопроса. А закрепление в Арбитражном процессуальном кодексе

производства по делам об административных правонарушениях как административного судопроизводства было еще до принятия Кодекса административного судопроизводства и является результатом ошибки законодателя<sup>11</sup>.

Для полного устранения дуализма в понимании административного судопроизводства, с целью устранения законодательного противоречия необходимо внести следующие изменения в законодательство Российской Федерации:

1. Дополнить ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации следующим содержанием: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного, уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях по делам, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции судей».

2. Исключить из ч. 1 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации пункт пятый, устанавливающий административно-процессуальную форму и компетенцию арбитражных судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства дел об административных правонарушениях. Дополнить ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации частью третьей: «Арбитражные суды рассматривают в порядке производства по делам об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда».

<sup>1</sup> Новиков А. В. Соотношение законодательств об административном судопроизводстве и об административных правонарушениях // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 4. С. 19.

<sup>2</sup> Стариков Ю. Н. Принятие кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 12.

<sup>3</sup> Арбитражный процесс : учебник / А. В. Абсаямов, Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. М., 2017.

<sup>4</sup> Дудуп А. Р. Административная юстиция в арбитражном судопроизводстве : понятие и предмет // Молодой ученый. 2020. № 25 (315). С. 254.

<sup>5</sup> Судоустройство и правоохранительные органы / под ред. Л. В. Головки : учебник. М., 2020. С. 94.

<sup>6</sup> Аврутин Ю. Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всероссийской

научно-практической конференции. Омск : Изд-во Омской юрид. академии, 2015. С. 22.

<sup>7</sup> Панкова О. В. Проблемы соотношения и разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 2019. № 12. С. 51.

<sup>8</sup> Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Российский юридический журнал. 2017. № 1 (112). С. 135.

<sup>9</sup> Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 149.

<sup>10</sup> Жукова С. М. Административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях : спорные вопросы правоприменительной практики // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2019. № 40. С. 12.

<sup>11</sup> Старилов Ю. Н. Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 290.

*Воронежский государственный университет*

*Уткин Д.В., кандидат юридических наук, доцент  
кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности*

*e-mail: dut@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Utkin D.V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Authority and Law Enforcement Activity Department*

*e-mail: dut@mail.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.9

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В ФИНЛЯНДИИ

*Статья посвящена деятельности административных судов (далее – АС) Финляндии. Подробно изучается структура Высшего административного суда (далее – ВАС) и областных АС. Анализируется Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС) и другие законы. Рассматриваются правила судопроизводства. Выявляются особенности финского административного судопроизводства.*

*Ключевые слова:* Финляндия, судебная система Финляндии, Высший административный суд Финляндии, областные административные суды, административное судопроизводство.

## ADMINISTRATIVE COURTS IN FINLAND

*The article is devoted to the activities of the administrative courts (hereinafter AC) of Finland. The structure of the Supreme Administrative Court (hereinafter referred to as the SAC) and regional ACs is being studied in detail. The Code of Administrative Procedure (hereinafter CAP) and other laws are analyzed. The rules of court proceedings are considered. The features of the Finnish administrative legal proceedings are revealed.*

*Key words:* Finland, the Finnish judiciary, the Supreme Administrative Court of Finland, regional administrative courts, administrative proceedings.

Основы финской судебной системы были заложены в период Средневековья<sup>1</sup>. «Правила для судей» Олауса Петри<sup>2</sup>, записанные в первую половину XVI в., объединили суды страны, а в 1634 г. был основан первый апелляционный суд. В 1734 г. как часть процесса кодификации права был принят Судебно-процессуальный кодекс<sup>3</sup>, действующий до сих пор<sup>4</sup>.

Финские суды разделены на две основные ветви:

- а) общие суды, рассматривающие гражданские и уголовные дела;
- б) АС, рассматривающие споры между физическими лицами и органами власти<sup>5</sup>.

Такое разделение было оформлено еще в 1918 г., когда две секции Сената стали двумя высшими судами нового государства<sup>6</sup>. Формирование указанных судов было подтверждено Конституционным законом 1919 г.<sup>7</sup>.

Кроме того, в стране имеются и специализированные АС: Суд по рыночным отношениям, Страховой суд, Суд по трудовым делам и др., имеющие особую компетенцию.

К примеру, Суд по рыночным отношениям<sup>8</sup> выносит решения по делам о конкуренции и

законности государственных закупок, используя как гражданское процессуальное, так и административно-процессуальное право. В первом случае жалоба на его решения подается в Верховный Суд Финляндии; во втором – в ВАС. К примеру, в деле КНО:2019:98<sup>9</sup> финские компании обжаловали штраф Суда за нарушение правил конкуренции в сфере перевозок. В итоге финский ВАС изменил решение, увеличив штрафы нарушителям. Специализированные АС будут исследованы отдельно.

Современная Конституция Финляндии<sup>10</sup> требует, чтобы любое использование публичных полномочий основывалось на законе. Любое лицо, которое не согласно с решением административного органа (далее АО), затрагивающего его права и обязанности, может оспорить законность указанных действий в АС.

Финские АС руководствуются Законом об административном судопроизводстве 2019 г.<sup>11</sup> (далее – закон об АС). Вопросы публичности процесса регламентируются законом о публичности в административных судах<sup>12</sup>.

Существует около 240 категорий дел, ведомственных АС. Закон об АС содержит многочисленные отсылки к нормативным актам,

регулирующим порядок и сферы обжалования административных действий.

К примеру, Муниципальный закон 2015 г.<sup>13</sup> регламентирует обжалование на решения органов самоуправления. Закон о социальной сфере 2021 г.<sup>14</sup> закрепляет возможность оспаривания решения органов социального обеспечения. По закону о церкви 1993 г.<sup>15</sup> можно апеллировать на решения руководства евангелическо-лютеранской церкви и ее приходских властей; по закону о православной церкви 2006 г.<sup>16</sup> – на решения православной церкви.

По общему правилу (§ 10 закона об АС), компетентным является АС, под юрисдикцией которого находится административный орган (далее – АО), принявший обжалуемое решение. Если сфера деятельности АО распространяется на несколько областей, компетентен суд, на территории которого находится главный офис указанной структуры. Если юрисдикция АО распространяется на всю страну, дело должен рассматривать АС по месту проживания заявителя.

В то же время закреплена исключительная подсудность некоторых категорий дел. В частности, по закону все жалобы относительно НДС и таможенных платежей рассматриваются региональным АС Хельсинки.

В § 13 закона об АС подробно регламентирована процедура подачи жалобы. Она подается в письменной форме в течение 30 дней с момента получения заявителем уведомления о принятом решении. В этой сфере применяются также закон об электронных сообщениях в официальной деятельности 2003 г.<sup>17</sup> и закон об исчислении сроков 1930 г.<sup>18</sup>

В жалобе должны содержаться следующая информация: 1) указание на оспариваемое решение; 2) требования заявителя; 3) их обоснование; 4) сведения о заявителе и контактная информация, а также информация о законном представителе либо адвокате (§ 14 закона об АС).

К жалобе должны прилагаться: 1) решение АО; 2) информация, подтверждающая соблюдение срока обжалования; 3) документы, на которые ссылается заявитель в жалобе.

Согласно закону об АС, стороны в разбирательстве в первой инстанции, как правило, могут вести дела без профессиональной юридической помощи. Вместе с тем, в главе 5 закона урегулировано участие в процессе юридических помощников лиц, опекунов и иных представителей. В ВАС физическим лицам необходимо иметь представителя, чей статус детально регламентирован специальными нормативными актами – законами об опеке 1999 г.<sup>19</sup>, о лицензированных

помощниках по правовым вопросам 2011 г.<sup>20</sup>, адвокатах 1958 г.<sup>21</sup>; и др.

Глава 6 закона об АС посвящена судебному разбирательству. Получив заявление, суд назначает дело к слушанию и проводит необходимые подготовительные меры.

Заявитель и АО обязаны представить обоснование своих требований. Суд должен учитывать как публичные, так и частные интересы. При необходимости суд может провести расследование «в той мере, в какой этого требуют справедливость, справедливость и качество дела». Суд вправе осуществлять осмотры места, территории, истребовать необходимые документы. В процесс могут быть приглашены специалисты, эксперты, переводчики, свидетели и третьи лица.

В § 54 закона закреплены меры по обеспечению порядка в процессе. Любое лицо, вмешивающееся в ход разбирательства, может быть удалено из заседания. Суд также может наложить штраф в размере до 1000 евро.

Глава 8 закона посвящена итоговому судебному акту. «Решением» называется постановление суда, которым заканчивается производство по делу; иные акты считаются «промежуточными решениями».

Согласно § 81 закона об АС суд вправе: 1) оставить оспариваемое решение в силе; 2) отменить его; 3) вернуть дело на новое рассмотрение в тот же орган; 4) изменить обжалуемый акт; 5) передать дело в компетентный суд.

Суд отклоняет жалобу, если: 1) она не отнесена к компетенции АС; 2) решение обжалованию не подлежит; 3) заявитель не является надлежащим истцом; 4) жалоба подана с пропуском установленного срока; 5) заявитель не исправил недостатков жалобы или не представил документы по требованию суда. Рассмотрение дела прекращается также в случае отзыва жалобы или наличия иной установленной законом причины.

Решение выносится большинством голосов судей; при равенстве голосов голос председательствующего имеет решающее значение (§ 85 закона об АС).

В решении должна быть отражена следующая информация: 1) наименование суда; 2) дата вынесения судебного акта; 3) участники процесса; 4) этапы рассмотрения дела (в необходимых случаях); 5) обжалуемое решение; 6) требования сторон и краткие доводы в обоснование; 7) мотивировка решения (применимые правовые положения, а также факты и доказательства, положенные в основу); 8) выводы суда (резольтивная часть); 9) ФИО судей; 10) информация о

голосовании; 11) особые мнения; 12) сведения о судебном сборе.

Согласно § 88 закона об АС, к решению должно прилагаться уведомление о порядке его обжалования. В частности, должны быть указаны: 1) срок обжалования и порядок его исчисления; 2) суд, в который может быть обжаловано решение; 3) суд или орган, в который подается жалоба; 4) обязанность заявителя сообщать свои контактные данные при их изменении. Если решение не может быть обжаловано, должна содержаться ссылка на соответствующую норму закона.

Решение доставляется сторонам письмом или электронным сообщением с использованием адреса, сообщенного суду. Оно может быть также вручено адвокату, лицензированному юристу или опекуну лица (§ 90–91 закона об АС).

Финская система общих АС состоит из двух звеньев. Первое – областные суды и второе – Высший Административный Суд<sup>22</sup>, который рассматривает как дела по первой инстанции, так и в кассации.

В Финляндии имеется семь региональных АС: Хельсинки, Хямеенлинны, Восточной Финляндии, Северной Финляндии, Турку, Ваасы, Аландских островов. Они компетентны по всем категориям споров, за исключением дел исключительной подсудности.

Так, 16 июня 2022 г. АС Хельсинки рассмотрел спор о НДС, применив как финское законодательство, так и право ЕС<sup>23</sup>. 25 мая 2022 г. АС Турку отклонил жалобу гражданина на нецелевое использование организацией здания для сдачи в аренду неограниченному кругу лиц<sup>24</sup>.

Деятельность АС Аландских островов регулируется отдельными нормативными актами (закон о самоуправлении Аландских островов 1991 г.<sup>25</sup>). Обжалование действий муниципальных властей, органов социального обеспечения и социальных ассоциаций, властей провинции Аландские острова и церковных властей подробно регламентируется специальным законом 2021 г.<sup>26</sup> Например, 28 февраля 2018 г. АС удовлетворил жалобы на решения Управления охраны окружающей среды и здоровья, признав незаконным выдачу им двух разрешений на сброс отходов в водотоки<sup>27</sup>.

Пандемия оказала существенное влияние на работу региональных АС. Организация безопасных устных слушаний потребовала специальных мероприятий. Всем лицам было рекомендовано пользоваться электронными услугами или электронной почтой. Устное разбирательство продолжалось с обеспечением мер и использованием

ВКС. В каждом АС были приняты дополнительные меры безопасности<sup>28</sup>. С соблюдением этих требований 6 апреля 2022 г. АС Вааса признал незаконным действия областного агентства по здравоохранению по приостановлению работы ресторана за нарушение санитарных правил<sup>29</sup>.

ВАС действует на основании Закона о Высшем административном суде 2006 г.<sup>30</sup> (далее – закон о ВАС). В состав ВАС входят президент, 22 постоянных судьи, а также ряд временных судей (их число может достигать до 30). В Суде работают около 50 референтов и более 40 других сотрудников.

Закон о судах 2016 г.<sup>31</sup> предусматривает порядок назначения председателя и членов ВАС, а также квалификационные требования к судьям АС. Положения о временных членах АС также содержатся в Законе о судах.

В соответствии с § 1 закона о ВАС он осуществляет: во-первых, высшую судебную власть в сфере административной юстиции, и, во-вторых, контроль за исполнением законодательства в этой области.

В настоящее время ВАС состоит из трех палат, каждая из пяти судей. В делах, указанных в законах о воде и об охране окружающей среды, а также в некоторых иных в состав палаты помимо судей включают двух экспертов, обладающих компетенцией в соответствующей области.

Первая палата занимается вопросами функционирования органов управления, международной защиты и иммиграции, самоуправления, строительства и окружающей среды. Так, в деле КНО:2022:56<sup>32</sup> обжаловалось решение городского совета Хельсинки об утверждении плана застройки района, как противоречащее закону о землепользовании и строительстве. ВАС признал оспариваемое решение незаконным.

Вторая палата рассматривает дела о предпринимательской деятельности, государственной помощи, налогообложения, вида на жительство и транспорта. Так, в деле КНО:2022:105<sup>33</sup> оспаривалась правильность применения финского законодательства о налоге на дарение. Заявитель обжаловал решения АС Северной Финляндии 29 апреля 2021 г. и действия финских налоговых органов; ВАС его не поддержал, оставив обжалуемые акты в силе.

Третья палата занимается вопросами социального обеспечения и здравоохранения, конкуренции и государственных закупок, государственных функций общего характера. В деле КНО:2022:110<sup>34</sup> решением ВАС были уточнены расходы по обеспечению прав ребенка.

Палаты, в принципе, могут рассматривать любые категории споров, подпадающих под юрис-

дикцию ВАС. К примеру, в деле КНО:2019:89<sup>35</sup> рассматривалась жалоба Совета саамских собраний на нарушение решением ВАС 2015 г. прав человека, содержащихся в Международном пакте о гражданских и политических правах. Совет опирался на заключение Комитета ООН по правам человека 1 февраля 2019 г. Заявители просили пересмотреть решение ВАС 2015 г., однако ВАС отказался это делать, посчитав, что Финляндия не нарушила прав конкретного гражданина-заявителя.

Некоторые дела могут рассматриваться палатой из трех судей: например, заявление о восстановлении пропущенного срока на обжалование (§ 7 закона о ВАС). Суд может также действовать и в составе двух судей (к примеру, дело по закону об иностранцах 2004 г.<sup>36</sup>), и одного судьи (дела о приостановлении действия исполнительного листа).

Споры, представляющие значительный интерес, могут решаться составом всех судей Палаты или подлежат рассмотрению на пленарном заседании ВАС. ВАС по запросу правительства также может утверждать заключения по вопросам совершенствования финского права и вправе самостоятельно выступать с законодательной инициативой (§ 4 закона о ВАС).

Жалоба в ВАС подается через электронные сервисы административных и специализированных судов, либо по обычной почте или по факсу. Заявитель также вправе представить материалы непосредственно в Секретариат ВАС.

Поступившие материалы рассматриваются в порядке закона об АС. После возбуждения дела в ВАС референт Суда и секретарь соответствующей палаты осуществляют предварительную подготовку дела. Определяется судья-докладчик, который устанавливает вопросы права и обстоятельства дела и готовит проект постановления.

Для установления фактов ВАС может организовать проверку на месте или устное слушание, если это необходимо. Проверки в основном устраиваются по делам, касающимся окружающей среды.

Результатом рассмотрения дела является решение, по результатам которого решение АС может быть оставлено в силе, изменено либо отменено с вынесением нового судебного акта.

К примеру, в деле КНО:2018:171<sup>37</sup> ВАС отменил решение АС г. Хельсинки, который признал незаконными действия финского Совета по защите данных, запретившего общине Свидетелей Иеговы собирать и обрабатывать личные данные. ВАС удовлетворил апелляцию Омбудсмена по

защите данных и отменил решение регионального АС, восстановив в силе решение Совета по защите данных, поскольку оно не поставило общину в неравное положение по сравнению с другими религиозными организациями или их членами. Решение было проверено на соответствие Конституции, Европейской конвенции о правах человека и Хартии основных прав ЕС о запрете дискриминации и принципа равенства. Интересно отметить, что данное дело вошло в перечень прецедентных решений ВАС, обязательных для всех АС<sup>38</sup>.

Ежегодно ВАС рассматривает около 6000 дел. Большую часть из них составляют жалобы на решения региональных судов.

В 2021 г. была принята Стратегия ВАС на 2021–2025 гг.<sup>39</sup>, в которой намечены основные направления развития Суда. Она нацелена на повышение эффективности применения системы разрешения на обжалование, что сокращает время рассмотрения дел и улучшает качество судебных актов.

Таким образом, производство в финских АС основано на трех принципах:

а) независимость, которая является основным условием работы АС и гарантией их автономии и беспристрастности. Суды руководствуются принципами верховенства права и объективности;

б) надежность, проистекающая из последовательных, взвешенных и ответственных действий, с помощью которых судьи вместе с персоналом стремятся обеспечить законность решений;

в) профессионализм, который основывается на навыках и знаниях судей и персонала.

В то же время в последнее время деятельность финских АС была затруднена из-за нехватки ресурсов. Генеральный директор Национальной судебной администрации (что-то типа Судебного департамента при ВС РФ) заявил в 2022 г.: «Отсутствие базового финансирования неизбежно приводит к увеличению времени рассмотрения дел и в худшем случае может привести к нехватке сотрудников суда. Если ситуация сохранится, привлекательность судебной системы как работодателя может снизиться. Национальная судебная администрация также страдает от нехватки ресурсов»<sup>40</sup>. Одним словом, «денег нет, но вы держитесь!».

Вместе с тем АС поддерживают верховенство права в Финляндии, обеспечивая правовую защиту гражданам, гарантируя законность административных действий и поддерживая единство судебной практики с помощью прецедентов.

<sup>1</sup> См.: *Meinander H.* Suomen historia: Linjat, rakenteet, käännekohtat. Helsinki : WSOY, 2006 ; *Tuomikoski P.* Suomen historia kolmessa vartissa. Helsinki : WSOY, 2009 ; и др.

<sup>2</sup> См.: *Jarkko Tontti.* Olaus Petri And The Rules For Judges Associations // *Journal for Social and Legal Theory.* 2000. Vol. 4. № 1, p. 113–128.

<sup>3</sup> Oikeudenkäymiskaari. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1734/17340004000>

<sup>4</sup> *Haapamäki H.-M.* Hallintoprosessi ja osapuolten roolit siinä. – Liiketalous, 2016.

<sup>5</sup> Suomen tuomioistuimet. URL: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index.html>

<sup>6</sup> См. подробнее: Hallintotuomioistuimet. URL: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet.html>

<sup>7</sup> Suomen Hallitusmuoto 94/1919. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001>

<sup>8</sup> Markkinaoikeus. URL: <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index.html#>

<sup>9</sup> KHO:2019:98. URL: [https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish\\_0/kho201998.html](https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish_0/kho201998.html)

<sup>10</sup> Suomen perustuslaki 731/1999. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

<sup>11</sup> Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190808>

<sup>12</sup> Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070381#:~:text=Suullisen%20käsittelyn%20julkisuus,sekä%20käsittelykokoonpanosta%20viimeistään%20istunnon%20alkaessa>

<sup>13</sup> Kuntalaki 410/2015. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#:~:text=Yleiset%20säännökset&text=Tämän%20lain%20tarkoituksena%20on%20luoda,toiminnan%20suunnitelmallisuutta%20ja%20taloudellista%20kestävyyttä>

<sup>14</sup> Laki hyvinvointialueesta 611/2021. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>

<sup>15</sup> Kirkkolaki 1054/1993. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/haku/?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=1054%2F1993&submit=Hae+>

<sup>16</sup> Laki ortodoksisesta kirkosta 985/2006. URL: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060985>

<sup>17</sup> Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013>

<sup>18</sup> Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1930/19300150>

<sup>19</sup> Laki holhoustoimesta 442/1999. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990442>

<sup>20</sup> Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110715>

<sup>21</sup> Laki asianajajista 496/1958. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1958/19580496>

<sup>22</sup> Korkein hallinto-oikeus. URL: <https://www.kho.fi/fi/>

<sup>23</sup> Helsingin HAO H3450/2022. URL: <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/hallintooikeusratkaisut/helsinginhao16.6.2022h34502022.html>

<sup>24</sup> HAO 22/0024/1. URL: <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/turunhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenratkaisutjatiedotteet/hallintooikeusratkaisut/turunhao25.5.20222200241.html>

<sup>25</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>

<sup>26</sup> Laki hyvinvointialueesta 611/2021. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>

<sup>27</sup> Miljö tillstånd för kompostverksamheter i Sund upphävdes. URL: <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/aland-sforvaltningsdomstol/fi/index/tiedotteet/2018/miljotillstandforkompostverksamheterisundupphavdes.html>

<sup>28</sup> URL: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/yhteystiedot.html>

<sup>29</sup> Vaasan HAO 6.4.2022 387/2022. URL: <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/60163/vaasanhao6.4.20223872022.html>

<sup>30</sup> Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061265>

<sup>31</sup> Tuomioistuinlaki 673/2016. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160673>

<sup>32</sup> KHO:2022:56. URL: <https://kho.fi/sv/index/beslut/arsboksbeslut/1652766565247.html>

<sup>33</sup> KHO:2022:105. URL: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1662013687426.html#>

<sup>34</sup> KHO:2022:110. URL: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1662702341992.html>

<sup>35</sup> URL: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1562216874487.html>

<sup>36</sup> Ulkomaalaislaki 301/2004. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

<sup>37</sup> KHO:2018:171. URL: [https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish\\_0/2018/kho2018171.html](https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish_0/2018/kho2018171.html)

<sup>38</sup> URL: <https://www.kho.fi/fi/index.html>

<sup>39</sup> Strategy of the Supreme Administrative Court 2021–2025. URL: [https://www.kho.fi/material/collections/20211019115027/7UAdZBAMT/KHO\\_strategia\\_aaineisto\\_eng.pdf](https://www.kho.fi/material/collections/20211019115027/7UAdZBAMT/KHO_strategia_aaineisto_eng.pdf)

<sup>40</sup> URL: <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/currentissues/2022/lackofbasicfunding-hamperedthefunctioningofcourtsin2021.html>

*Воронежский государственный университет*  
*Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и евразийского права*  
*e-mail: birukovpn@yandex.ru*

*Voronezh State University*  
*Biriukov P. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the International and Eurasian Law Department*  
*e-mail: birukovpn@yandex.ru*

УДК 342.9

В. А. Подейко

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (МГУ),  
Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

### СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ АВСТРИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*В статье рассматривается развитие австрийской системы административных судов от их учреждения в Австро-Венгрии и до настоящего времени. Рассмотрены в том числе действующие с 2014 г. административные суды первой инстанции. Анализируются наиболее характерные черты австрийского административного судопроизводства и судостройства.*

*Ключевые слова:* Австро-Венгрия, Австрия, судебная система Австрии, административное судопроизводство.

### THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE COURTS IN AUSTRIA: HISTORY AND MODERNITY

*The article deals with the development of Austrian administrative courts since their institution in Austria-Hungary and till the present day. The first-instance administrative courts functioning since 2014 are included. Analyzed are the most peculiar features of Austrian administrative court proceedings and organization.*

*Key words:* Austria-Hungary; Austria; Austrian judicial system; administrative court proceedings.

Австрийская система административных судов знакома российским юристам гораздо меньше, чем германская или французская<sup>1</sup>. Между тем она представляет значительный интерес не только потому, что австрийское административно-процессуальное право имеет едва ли не больше общих черт с российским, чем германское, но также и из-за других исторических особенностей развития австрийского административно-процессуального права. Австрия – одно из первых государств, где еще в XIX в. появился организационно отделенный от собственно административных органов административный суд (и первая великая европейская держава, которая может этим похвастаться). Однако при этом современная система административных судов в Австрии окончательно сложилась совсем недавно, лишь в 2014 г. Несмотря на то что современная Австрия давно уже не является той великой европейской державой, которой она когда-то была, система административных судов во многом является элементом государственно-правового наследия когда-то существовавшей империи.

Впрочем, еще до того, как возникли сначала Австрийская (1806 г.), а затем и Австро-Венгерская (1867 г.) империи, австрийские земли

входили в состав Священной Римской Империи германской нации. Зачатки административного судопроизводства в этом средневековом конфедеративном образовании появились еще на рубеже XV и XVI вв.<sup>2</sup>, т. е. примерно тогда же, когда и в России. Соответствующие судебные органы – Имперский камеральный суд (Reichskammergericht) во Франкфурте-на-Майне и Имперский придворный совет (Reichshofrat) в Вене – были учреждены соответственно в 1495 и 1501 гг., а Судебник Ивана III, предусматривавший возможность обжалования действий должностных лиц, как известно, был издан в 1497 г. Следует, конечно, принимать во внимание, что к тому моменту еще не устоялось знакомое и австрийскому, и российскому правопорядкам разделение на частное и публичное право в нынешнем понимании этих терминов<sup>3</sup>, поэтому и о полноценном административном судопроизводстве применительно к этому периоду говорить еще рано.

Настоящее же возникновение административного судопроизводства в Австрии непосредственно связано с возникновением Австро-Венгрии, а точнее – с «Декабрьской конституцией» («Dezemberverfassung») 1867 г. Этот термин является условным и отражает особенности государственно-устройства тогдашней (а отчасти и нынешней) Австрии: юристы из соседней Германии и в наши



дни «рассматривают австрийское конституционное право прежде всего как характеризующееся административным мышлением, которое отражается во фрагментированной конституции, меньшем [по сравнению с Германией] значении основных прав, специфически австрийском принципе законности, иерархическом понимании организации государственного управления и централистом разделении компетенции государственных органов»<sup>4</sup>. В действительности «Декабрьская конституция» представляла собой семь отдельных законов<sup>5</sup>, которые в совокупности напоминают Основные государственные законы Российской Империи 1906 г. Для административного судопроизводства наиболее важным законом из числа относимых к «Декабрьской конституции» является Основной государственный закон о судебной власти (*Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt*), ст. 15 которого предусматривала возможность обжалования решений административных органов в Административной судебной палате (*Verwaltungsgerichtshof – VwGH*). Последняя начала работу со вступлением в силу 2 июля 1876 г. Закона об учреждении Административной судебной палаты (*Gesetz betreffend die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes – VwGG 1875*), принятого в 1875 г.

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»<sup>6</sup>. 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*<sup>7</sup>, немецкоязычный термин *Gericht* переводится как «суд», а *Gerichtshof* – как «судебная палата»; такой подход весьма удачен и используется и здесь.

Значение Административной судебной палаты как для австрийского правопорядка, так и для других континентально-европейских правопорядков сложно переоценить. «Одна из ее заслуг — уточнение принципа законности в том смысле, что закон не просто ограничивает деятельность административных органов, но в первую очередь делает ее возможной»<sup>8</sup>, отмечает австрийский специалист по публичному праву *В. Браунедер* (*W. Brauneder*). Выдающийся российский юрист своего времени *М. А. Лози-*

*на-Лозинский* не только исследовал австрийскую систему административного судопроизводства, но и во многом видел в ней образец для реформы Правительствующего Сената Российской Империи<sup>9</sup>. Давая в своей знаменитой книге «Административная юстиция в России» высокую оценку австрийской Административной судебной палате, российский административист *С. А. Корф* отметил, что главное ее отличие от германских систем административной юстиции состоит в независимости административного суда от администрации<sup>10</sup>. Компетенция Административной судебной палаты при этом ограничивалась лишь охраной законности: «только при нарушении закона имеет право гражданин вчинять админ[истративный] иск; зато в такой форме админ[истративный] иск в австрийском праве признается весьма широко, не будучи ограничен ни одною областью управления; решительно всякое право может быть им защищено против решительно всякого админ[истративного] акта, от кого бы он ни исходил или в какой бы форме он ни возник»<sup>11</sup>.

С точки зрения формы немаловажной является и появившаяся именно в 1876 г. возможность отмены административного акта судом в связи с существенным нарушением правил административного производства при издании такого административного акта (§ 6 *VwGG 1875*)<sup>12</sup>. Это существенно повлияло на развитие австрийского административно-процессуального законодательства: именно практика Административной судебной палаты во многом подготовила его последующую кодификацию в 1925 г.<sup>13</sup>

Представляет интерес и наиболее значительное изъятие из сферы судебного контроля, осуществлявшегося Административной судебной палатой. В силу § 3 lit. e *VwGG 1875* судебному контролю не подлежали административные акты, принятые в пределах свободного усмотрения (*freies Ermessen*) административного органа<sup>14</sup>; *С. А. Корф* называл последнее «свободой действий или дискреционной властью»<sup>15</sup>. Нужно, впрочем, учитывать, что тогдашнее учение об усмотрении в науке административного права было значительно менее развитым, чем в настоящее время, и усмотрение включало в себя также и то, что впоследствии стали называть неопределенными правовыми понятиями (*unbestimmte Rechtsbegriffe*)<sup>16</sup>.

Определенная таким образом компетенция Административной судебной палаты получила в литературе название кассационной (*kassatorisch*). Административная судебная палата «должна судить, но не может управлять»<sup>17</sup>.

Впрочем, *Г. Кельзен (H. Kelsen)* впоследствии писал, что решения Административной судебной палаты имели и не прямое «реформационное воздействие» (*reformatorische Wirkung*), влияя на практику административных органов<sup>18</sup>.

Австрийская Административная судебная палата не была первым в своем роде административным судом. Первым таким судом была Административная судебная палата Бадена (1863 г.), который на тот момент еще был независимым государством, а к моменту учреждения австрийской Административной судебной палаты сходные суды уже существовали в отдельных частях недавно созданной Германской Империи – Пруссии (с 1872 г.) и Гессен-Дармштадте (с 1875 г.)<sup>19</sup>. Как сказал по этому поводу *С. А. Корф*, «Австрия могла воспользоваться тем, что в германской теории было уже готово и обработано»<sup>20</sup>. Австрия была, однако, первой великой державой, где такой суд был общегосударственным, вернее, его юрисдикция распространялась на всю австрийскую часть двуединой империи (так называемую Цислейтанию)<sup>21</sup>. И при этом это был чисто судебный орган, отделенный организационно от администрации, в отличие, например, от французского Государственного совета<sup>22</sup>.

Важный вывод, который из этого следует – совершенно не обязательно провозглашать принцип разделения властей для того, чтобы обеспечивать независимость суда (в том числе и такого, который рассматривает административные споры) от административных органов. И напротив, провозглашение этого принципа само по себе не обеспечивает такую независимость. На «издержки» принципа разделения властей, который делает акцент на разделении государственных органов и недооценивает тем самым значение их взаимодействия, обращал внимание еще *Ю. А. Тихомиров*<sup>23</sup>. При этом следует отметить, что и в современной Австрии отношение к этому принципу достаточно специфично: «...многие австрийские конституционалисты говорят лишь о двух ветвях власти: законодательной и исполнительной»<sup>24</sup>, причем понимая под этим не столько организационное разделение систем государственных органов, сколько разделение их функций.

Нельзя не отметить удивительную стабильность австрийской системы административного судопроизводства, которая, впрочем, может оцениваться не только в положительном, но и в отрицательном смысле. «Выпуклою особенностью австр[ийского] права», писал *С. А. Корф* в 1910 г., «является... полное отсутствие каких-либо низших адм[инистративных] судов»<sup>25</sup>. И такие суды

появились лишь спустя век после того, как была сказана эта фраза. Административная судебная палата существует и сейчас, надолго пережив создавшую ее империю, которая прекратила свое существование в 1918 г.; небезынтересно то, как медленно этот судебный орган менялся.

Первые два года после падения империи никаких изменений в компетенции Административной судебной палаты не происходило. В 1920 г. был принят Федеральный конституционный закон (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*), который ввел возможность оспаривания решения, принятого в пределах усмотрения административного органа. При этом Административная судебная палата обязана была проверять, использовал ли административный орган предоставленное ему усмотрение в целях, предусмотренных законом. Более того, закон допустил даже возможность принятия Административной судебной палатой решения по существу вопроса, если только административному органу не предоставлено свободное усмотрение (*Art. 133 Abs. 3 B-VG*). Тем самым провозглашался отказ от описанного выше кассационного подхода в пользу реформационного. Казалось бы, такое принципиальное изменение должно было бы существенно повлиять на практику, но за последующие пять лет эта норма применялась лишь в единичных случаях – всего 14 раз<sup>26</sup>.

Еще в имперское время существовали проекты кодификации административно-процессуального законодательства; следует отметить деятельность комиссии по административной реформе (1911 г.), материалы которой в значительной степени легли в основу законов об административном производстве 1925 г. – первой в мире кодификации административно-процессуального законодательства<sup>27</sup>. В рамках этой кодификации было принято четыре закона об административном производстве: Вводный закон (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen – EGVG*), Общий закон об административном производстве (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*), Закон об административных наказаниях (*Verwaltungsstrafgesetz – VStG*) и Закон об исполнении административных решений (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VVG*), регулировавший исполнительное производство. Хотя все эти законы регулировали производство в административных органах, а не в судах, они оказали большое влияние на Административную судебную палату. Так, нормы § 63–67 AVG предусматривали досудебный апелляционный порядок обжалования административных актов<sup>28</sup>. По всей видимости, именно с этим связано

и возвращение кассационного подхода в деятельности Административной судебной палаты: реформационный подход был предусмотрен лишь применительно к решениям о привлечении к административной ответственности, и то лишь в части смягчения (или, напротив, ужесточения) меры наказания<sup>29</sup>.

В 1934 г. 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 (ст. 166 Конституции 1934 г.)<sup>30</sup>; такие разъяснения можно сравнить с постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Со 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 дальнейшем ее функции были переданы Имперской административной судебной палате (Reichsverwaltungsgerichtshof), один из сенатов которой по-прежнему находился в Вене<sup>31</sup>. 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. Любопытно, что всё это время действие административно-процессуальных законов 1925 г. не прерывалось<sup>32</sup>.

Одной из значимых новелл административно-процессуального законодательства стала возможность оспаривания актов непосредственной повелительной и принудительной власти административного органа (Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt – AuvBZ), т. е. действий административного органа, не оформленных как решение (Bescheid); в судебной практике до 1975 г. они назывались «фактическими действиями государственного органа» (faktische Amtshandlungen)<sup>33</sup>.

С присоединением Австрии к Европейской конвенции по правам человека связан следующий этап развития административного судопроизводства. В 1988 г. Федеральный конституционный закон был дополнен положениями (вступившими в силу в 1991 г.) о так называемых «коллегиальных административных

органах с судебным элементом» («Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag») двух видов (Art. 129a B-VG). К первому из них относились независимые административные сенаты (unabhängigen Verwaltungssenate – UVS) в каждой из девяти федеральных земель (Вена, Верхняя Австрия, Нижняя Австрия, Зальцбург, Штирия, Каринтия, Тироль, Форарльберг, Бургенланд) и независимый финансовый сенат (unabhängiger Finanzsenat – UFS). Они представляли собой своеобразные квазисудебные органы, которые рассматривали жалобы на решения, действия (бездействие) административных органов, в том числе и по делам об административных правонарушениях. Господствовавшее в доктрине мнение исходило из того, что они могут считаться «беспристрастным судом» в смысле ст. 6 Европейской конвенции по правам человека<sup>34</sup>. Австрийский административист Б. Визер (B. Wieser) отмечал, что независимые административные сенаты все же нельзя при этом считать настоящими административными судами, в том числе и потому, что они могли в некоторых случаях выступать в качестве обычных административных органов<sup>35</sup>. Ко второму виду органов «с судебным элементом» относились регулирующие административные органы (Regulierungsbehörden), которые, хотя и существуют до настоящего времени, но «судебный элемент» уже утратили<sup>36</sup>.

Наконец, в 2012 г. в Федеральный конституционный закон были внесены изменения, сформировавшие австрийскую систему административных судов в современном виде с одновременным упразднением всех «коллегиальных административных органов с судебным элементом» (Art. 129 B-VG). Эти изменения вступили в силу 1 января 2014 г., а сформированная ими система административных судов первой инстанции стала называться «Моделью 9+2» («9+2-Modell»)<sup>37</sup>: создавались девять административных судов первой инстанции для каждой из федеральных земель (Landesverwaltungsgerichte – LVwG) и два федеральных суда первой инстанции – Федеральный административный суд (Bundesverwaltungsgericht – BVwG)<sup>38</sup> и Федеральный финансовый суд (Bundesfinanzgericht – BFG). Последние два суда рассматривают дела, вытекающие из деятельности федеральных органов. Почти все полномочия Административной судебной палаты в качестве суда первой инстанции были переданы вновь созданным административным судам.

Основные черты современной организации системы административных судов Австрии описаны непосредственно в Федеральном кон-

ституционном законе. Как административные суды первой инстанции, так и Административная судебная палата состоят из председателя (Präsident), заместителя председателя (Vizepräsident) и необходимого числа других членов (sonstige Mitglieder), т. е. судей (Art. 134 Abs. 1 B-VG); все эти лица пользуются судьейской независимостью (Art. 87 Abs. 1, Art. 88 Abs. 2, Art. 134 Abs. 7 B-VG). Члены административных судов федеральных земель назначаются их правительствами, а федеральных административных судов и Административной судебной палаты – Федеральным президентом по представлению Федерального правительства; при этом кандидатуры (за исключением кандидатур на должности председателя суда и его заместителя) представляются соответствующим судом. Обязательным требованием ко всем кандидатам на должности судей является наличие высшего юридического образования и пятилетнего (а для Административной судебной палаты – десятилетнего) стажа работы по юридической профессии (Art. 134 Abs. 2–4 B-VG). В состав любого административного суда не могут входить члены Федерального правительства или правительства федеральной земли, а также депутаты федерального парламента, ландтага (т. е. парламента федеральной земли) или Европейского парламента (Art. 134 Abs. 5 B-VG).

Производство в административных судах первой инстанции, за исключением Федерального финансового суда, регулируется Законом об административном судопроизводстве (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), причем субсидиарно применяются некоторые нормы законов об административном производстве (AVG и VStG). Производство в Федеральном финансовом суде осуществляется в соответствии с Федеральным податным уставом (Bundesabgabenordnung – BAO). Такое особенное положение (как и ранее – особенное положение независимого финансового сената), по-видимому, связано со свойственным всем германским землям обособлением финансовой администрации от остальных административных органов, которое восходит еще к Средневековью<sup>39</sup>. Производство в Административной судебной палате регулируется VwGG и Регламентом (Geschäftsordnung), принимаемым самой Административной судебной палатой (в настоящее время действует Регламент 1965 г.). В австрийской юридической доктрине этот правовой акт считается «нормой права sui generis», поскольку имеет нормативный характер, но принимается судом<sup>40</sup>; его можно также сравнить с постановлениями Пленума Вер-

ховного Суда Российской Федерации. По общему правилу дела в административных судах первой инстанции рассматриваются судьей единолично, а в Административной судебной палате коллегиально – как правило, сенатами в составе пяти судей (Art. 135 Abs. 1 B-VG).

К компетенции административных судов первой инстанции по прямому указанию Федерального конституционного закона (Art. 130 Abs. 1 B-VG) относятся три категории дел:

- 1) по жалобам на решения административных органов по мотивам противоправности (Bescheidbeschwerden);
- 2) по жалобам на акты непосредственной повелительной и принудительной власти административных органов по мотивам противоправности (Maßnahmenbeschwerden);
- 3) по жалобам на неисполнение административными органами обязанности по принятию решения (Säumnisbeschwerden).

В отличие от Германии к решениям административных органов, которые могут быть оспорены в порядке административного судопроизводства, относятся в том числе и решения о привлечении к административной ответственности. У таких дел имеются некоторые процессуальные особенности (§ 37–52 VwGVG)<sup>41</sup>, однако это не влечет выделения таких дел в отдельную категорию.

До 2017 г. Федеральным конституционным законом прямо предусматривались дела по жалобам на указания административных органов в сфере образования (Weisungsbeschwerden), также относившиеся к компетенции административных судов первой инстанции. Законом о реформе образования 2017 г. (Bildungsreformgesetz 2017) эта отдельная категория дел была исключена в связи с существенным изменением системы управления образованием<sup>42</sup>.

Кроме того, законом к компетенции административных судов первой инстанции могут быть отнесены и другие дела (Art. 130 Abs. 1 B-VG). В настоящее время таких категорий дел три:

- 1) дела по жалобам на противоправное поведение административных органов при исполнении законов;
- 2) дела по жалобам на противоправное поведение публичных заказчиков (ср. со спорами, вытекающими из государственных закупок, в России);
- 3) служебные споры.

Судебному контролю, как и ранее, подлежат в том числе и административные акты, принятые административными органами в пределах их усмотрения. Вопрос об оценке законности таких

административных актов в австрийском праве заслуживает самостоятельного рассмотрения, здесь же достаточно отметить, что в австрийской административно-правовой доктрине в настоящее время считаются общепризнанными три ошибки усмотрения (*Ermessensfehler*), влекущие недействительность административного акта: 1) присвоение усмотрения (*Ermessungsanmaßung*), т. е. его использование при отсутствии правового основания для этого; 2) превышение пределов усмотрения (*Ermessensüberschreitung*) и 3) использование усмотрения вопреки законной цели (*Ermessensmissbrauch*)<sup>43</sup>.

Из компетенции административных судов изъяты дела, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции или Конституционной судебной палаты (Art. 130 Abs. 5 B-VG). Наиболее значимым изъятием такого рода являются дела об оспаривании нормативных правовых актов (в том числе и подзаконных), отнесенные к компетенции Конституционной судебной палаты. Законом может предусматриваться обжалование решения административного органа в суде общей юрисдикции, а не в административном суде (Art. 94 Abs. 2 B-VG).

Административная судебная палата в соответствии с Федеральным конституционным законом (Art. 133 Abs. 1 B-VG) рассматривает:

- 1) ревизионные жалобы (*Revisionen*) на решения административных судов первой инстанции;
- 2) заявления об установлении процессуальных сроков (*Anträge auf Fristsetzung*) в связи с неисполнением административным судом первой инстанции обязанности по принятию решения;
- 3) вопросы о конфликте компетенции между административными судами первой инстанции либо между административным судом первой инстанции и Административной судебной палатой.

Обжалование решения административного суда первой инстанции в ревизионном порядке возможно не во всяком случае, а лишь при наличии предусмотренных Федеральным конституционным законом оснований. К их числу относится, в частности, несоответствие решения административного суда первой инстанции сложившейся практике Административной судебной палаты; кроме того, ревизионная жалоба допустима, если практика применения соответствующих норм права Административной судебной палатой отсутствует либо не является единообразной (Art. 133 Abs. 4 B-VG)<sup>44</sup>. При этом закон отдельно оговаривает недопустимость ревизионной жалобы по делу об административном правонарушении в том случае, если мак-

симальный размер денежного штрафа по нему составляет не более 750 евро, причем не предусматривается применение административного ареста, и решением административного суда первой инстанции назначен административный штраф не более 400 евро (§ 25a Abs. 4 VwGG). Такую оговорку можно сравнить с ограничением на кассационное обжалование решений арбитражных судов по делам об административных правонарушениях в российском праве (абз. 1 ч. 4<sup>1</sup> ст. 206, абз. 1 ч. 5<sup>1</sup> ст. 211 АПК).

В австрийской системе административных судов за почти полтора века ее существования произошли существенные изменения, но в целом она и сегодня основана на тех же принципах, которые были заложены при ее создании в Австро-Венгрии. И подобно тому, как более века назад российские административисты *М. А. Лозина-Лозинский* и *С. А. Корф* обосновывали использование австрийского опыта для совершенствования российской судебной системы, сегодня так же можно продолжать исследовать этот опыт и находить в нем параллели с отечественным. Даже в самых своеобразных аспектах австрийская и российская судебная практика вполне сопоставима<sup>45</sup>, ведь независимо от того, дружественными, нейтральными или враждебными являются отношения между Россией и Австрией, между обоими правовыми порядками налицо близкое родство.

<sup>1</sup> Применительно к Австрии больший интерес обычно вызывает конституционное правосудие, к которому в Австрии относится абстрактный нормоконтроль в отношении вообще всех нормативных правовых актов, а не только законов. См.: *Wieser B. Vergleichendes Verfassungsrecht. 2. Aufl. Wien, 2020. S. 201–212; Соловьев А. А. Правовое регулирование судебного нормоконтроля: опыт зарубежных государств. М., 2018. С. 22–27.*

<sup>2</sup> См.: *Wittenberger T. Verwaltungsprozessrecht. 4. Aufl. München, 2018. Rn. 37; Heusinger B. Vom Reichskammergericht: seinen Nachwirkungen und seinem Verhältnis zu den heutigen Zentralgerichten. München, 1972. S. 6.*

<sup>3</sup> *Bullinger M. Öffentliches Recht und Privatrecht. Studien über Sinn und Funktionen der Unterscheidung. Stuttgart, 1968. S. 16.*

<sup>4</sup> «...das österreichische Verfassungsrecht vor allem durch ein Verwaltungsdenken charakterisiert sieht, das sich in der fragmentierten Verfassung, der geringeren Bedeutung von Grundrechten, dem spezifisch österreichischen Legalitätsprinzip, dem hierarchischen Organverständnis und der zentralistischen Kompetenzverteilung wieder spiegelt» (*Kischel U. Rechtsvergleichung. München, 2015. § 7. Fn. 6.*)

<sup>5</sup> См. подробнее: *Brauneder W. Österreichische Verfassungsgeschichte. 11. Aufl. Wien, 2009. S. 155.*

<sup>6</sup> См., например: *Чичерин Б. Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 370; Лозина-Лозин-*

ский М. А. Административный суд в Австрии // Вестник права. 1899. № 12; Австрийское законодательство об административной юстиции в пер. барона А. Э. Нольде // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 4; Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 2, 3. СПб., 1910. С. 443.

<sup>7</sup> 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. 2-е изд. М., 2013.

<sup>8</sup> «Eines seiner Verdienste ist die Präzisierung des Gesetzmäßigkeits-(Legalitäts-)prinzips in dem Sinne, daß das Gesetz das Verwaltungshandeln nicht bloß beschränkt, sondern erst ermöglicht» (Brauneder W. Op. cit. S. 160).

<sup>9</sup> Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 1, 2.

<sup>10</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 443.

<sup>11</sup> Там же. С. 444.

<sup>12</sup> Ср. п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

<sup>13</sup> Herrnritt R. Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen Gesetzgebung. Wien, 1932. S. 10; Kolnovits D., Muzak G., Stöger K. Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts. 11. Aufl. Wien, 2019. Rz. 22.

<sup>14</sup> См. подробнее: Olechowski T. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Historische Entwicklung eines schwierigen Verhältnisses // Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit / Hrsg. M. Holoubek, M. Lang. Wien, 2020. S. 2–4.

<sup>15</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 444.

<sup>16</sup> См. подробнее (применительно к Австрии): Olechowski T. Op. cit. S. 4–6; Raschauer B. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. Aufl. Wien, 2017. Rz. 595–601; Kahl A., Weber K. Allgemeines Verwaltungsrecht. 7. Aufl. Wien, 2019. Rz. 162–172.

<sup>17</sup> «Der VwGH solle „judiciren, er darf aber nicht administriren“» (Olechowski T. Op. cit. S. 7).

<sup>18</sup> Kelsen H. Österreichisches Staatsrecht. Wien, 1923. S. 68.

<sup>19</sup> Hufen F. Verwaltungsprozessrecht. 9. Aufl. München, 2013. § 2 Rn. 9.

<sup>20</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 443.

<sup>21</sup> К Цислейтании (неофициальный термин, производный от названия пограничной реки Лейты), или землям австрийской короны, помимо большей части современной Австрии также относились территории современных Чехии, Словении и частично Северной Италии. Для земель венгерской короны, к которым помимо современной Венгрии относились территории современных Словакии, Хорватии, а также Трансильвании и австрийской федеральной земли Бургенланд, использовался также неофициальный термин –

Транслейтания. Там с 1883 г. действовал Финансовый административный суд, а с 1897 г. – Королевский венгерский административный суд, которые в целом функционировали по австрийской модели. См. о них подробнее: Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns / Hrsg. B. Wieser, A. Stolz. Wien, 2004. S. 551, 552.

<sup>22</sup> Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции. М., 2014. С. 62, 63.

<sup>23</sup> Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

<sup>24</sup> «...sprechen viele österreichische Verfassungsrechtler nunmehr von zwei: die Gesetzgebung und die Vollziehung» (Kischel U. Op. cit. § 7 Rn. 9).

<sup>25</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 444.

<sup>26</sup> Olechowski T. Op. cit. S. 8.

<sup>27</sup> Herrnritt R. Op. cit. S. 10, 11.

<sup>28</sup> Ibid. S. 126–139.

<sup>29</sup> Olechowski T. Op. cit. S. 8.

<sup>30</sup> Brauneder W. Op. cit. S. 242, 243.

<sup>31</sup> См. подробнее: Brauneder W. Op. cit. S. 252; Hufen F. Op. cit. § 2 Rn. 19.

<sup>32</sup> Schulev-Steindl E. Verwaltungsverfahrensrecht. 6. Aufl. Wien, 2018. Rz. 18.

<sup>33</sup> См. о них: Подейко В. А. Непосредственное административное принуждение в административном праве Австрии // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференции. Ч. 5. М., 2021.

<sup>34</sup> Raschauer B. Op. cit. Rz. 383, 384; Schulev-Steindl E. Op. cit. Rz. 18.

<sup>35</sup> Wieser B. Einführung in das Verfassungs- und Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Wien, 2014. S. 150.

<sup>36</sup> См. о них: Подейко В. А. «Австрийская модель регулирующих административных органов» и административное производство // Роль права в обеспечении благополучия человека: Сб. докладов XI Московской юридической недели. Ч. 5. М., 2022.

<sup>37</sup> Wieser B. Einführung... S. 151; Schulev-Steindl E. Op. cit. Rz. 19.

<sup>38</sup> Не следует путать его с германским Федеральным административным судом: хотя название последнего и такое же, он является высшей судебной инстанцией по административным делам, тогда как австрийский Федеральный административный суд является судом первой инстанции.

<sup>39</sup> Brauneder W. Op. cit. S. 32, 37–44.

<sup>40</sup> Wieser B. Einführung... S. 152.

<sup>41</sup> Hengstschläger J., Leeb D. Verwaltungsverfahrensrecht. Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten. 5. Aufl. Wien, 2014. Rz. 1100–1138.

<sup>42</sup> См. подробнее: Kahl A., Weber K. Op. cit. Rz. 268, 268a.

<sup>43</sup> Wieser B. Einführung... S. 153; Kahl A., Weber K. Op. cit. Rz. 167. Ср. п. 17, 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

<sup>44</sup> Ср. п. 3 ст. 341 КАС, п. 3 ст. 308<sup>8</sup> АПК в России.

<sup>45</sup> Например, применительно к административной ответственности в сфере образования см.: Подей-

ко В. А. Административная ответственность по Университетскому закону Австрии // Законодательство. 2023. № 4. С. 84.

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (МГУ),*

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

*Подейко В.А., заместитель начальника юридического управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (МГУ), старший преподаватель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, член Национальной ассоциации административистов*

*e-mail: v.podeiko@mail.ru (personal), lawdept@rector.msu.ru, vapodejko@msal.ru (office)*

*Moscow State University named after M. V. Lomonosov, Moscow State Law University named after O. E. Kutafin*

*Podeiko V.A., Deputy Chief, Legal Department, Assistant Professor, Chair for Administrative Law and Procedure, Moscow State Law University named after O. E. Kutafin, PhD in Law, member of the National Association of Administrative Lawyers*

*e-mail: v.podeiko@mail.ru (personal), lawdept@rector.msu.ru, vapodejko@msal.ru (office)*

## ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

### 2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с



разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

### 3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи авто-

ру (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

## REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

### 1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

### 2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font - Times New Roman; size – 14<sup>th</sup>; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – \* is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

---

### 3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.