РАЗГИЛЬДЕЕВ АЛЕКСАНДР ВИТАЛЬЕВИЧ
главный консультант управления публичного права и процесса ВАС РФ, соискатель Российской академии правосудия

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОСУДИЕ: ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЫ, США И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

В статье проанализирован опыт создания специализированных судов и иных органов, разрешающих административные споры, в ряде юрисдикций: Германии, Франции, Нидерландах, Великобритании и США. Сделанные в результате выводы могут быть полезны при реформировании административной юстиции в России.

Ключевые слова: административная юстиция, административные суды, специализированные суды, досудебное урегулирование споров

Действующее российское законодательство предполагает, что административное правосудие осуществляется как общими, так и арбитражными судами. Рассмотрение дел производится в исковом порядке, но с учетом особенностей, установленных соответствующими главами АПК и ГПК РФ о делах, возникающих из административных и прочих публичных правоотношений.

Целесообразность такой организации административного судопроизводства в последнее время вызывает все бóльшие сомнения. Многие специалисты заявляют, что в России необходимо создать самостоятельную систему (подсистему) административных судов и осуществлять административное правосудие на основании отдельного процессуального кодекса.

Однако небезосновательна и другая точка зрения, согласно которой административное судопроизводство хотя и зафиксировано в Конституции РФ, но как отдельная форма осуществления правосудия не существует, будучи полностью поглощенной гражданской процессуальной формой[1].

Действительно, нельзя не признать, что провозгла-

[1] *Ильин А.В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С.119–129.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

шенные законом особенности рассмотрения общими и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений, на сегодняшний день в практике судов зачастую растворяются в массиве норм, посвященных исковому производству, и применяются в основном точечно, когда есть потребность изменить распределение бремени доказывания между спорящими участниками.

В связи с этим особый интерес представляет анализ зарубежных систем организации административного правосудия. Изучать опыт других стран необходимо не только для того, чтобы избежать повторения чужих ошибок, но и чтобы понять, какие именно подходы к организации административного судопроизводства позволяют повысить эффективность правосудия в целом и, в частности, относится ли к ним организационная обособленность административных судов.

В предлагаемой вниманию читателей статье рассматриваются основы организации административного судопроизводства в Германии, Франции, Нидерландах, Великобритании и США. Включение в этот перечень двух последних государств позволяет в том числе сравнить роли судов континентального и общего права (поскольку последним традиционно приписывают бóльшую, чем у первых, степень свободы в судебном правотворчестве), в повышении эффективности административного правосудия.

Германия

Облик системы административной юстиции ФРГ определяют два базовых закона — Закон 1976 г. об административном производстве[2], устанавливающий порядок совершения действий и принятия решений органами публичной власти в отношении граждан, а также административного урегулирования возникающих в результате принятия таких актов споров, и Закон об административных судах 1960 г., регулирующий порядок административно-судебной защиты нарушенных прав граждан[3].

Как установлено в § 1 Закона об административных судах, административную юрисдикцию осуществляют независимые, отделенные от административных органов суды, которые в соответствии с § 40 названного Закона рассматривают все публично-правовые споры, не относящиеся к области конституционного права, если только федеральным законом их разрешение не отнесено к компетенции иных судов.

Такими судами специальной административной юрисдикции являются финансовые (фискальные) суды, к компетенции которых относятся налоговые споры, а также социальные суды, разрешающие споры о социальном обеспечении.

Подавляющее большинство дел рассматривают административные суды первой инстанции, создаваемые в необходимом количестве субъектами федерации[4]. Их решения могут быть обжалованы в соответствующий административный апелляционный суд, который заново рассматривает дело и вправе принять во внимание новые факты и доказательства[5]. В системе финансовых (фискальных) судов повторное рассмотрение дела в апелляционной процедуре не предусмотрено. Наконец, последней инстанцией выступает Федеральный административный суд ФРГ, созданный в 1949 г. и в основном рассматривающий дела в ревизионном порядке. В налоговых спорах такую же функцию выполняет Федеральный финансовый (фискальный) суд.

Отметим, что система организации административного производства в Германии хотя и была выстроена лишь после Второй мировой войны, но имеет исторические корни, выражая достигнутый еще в конце XIX в. исторический компромисс между двумя моделями, при которых споры между гражданами и государством должны разрешать либо особые органы, созданные внутри системы исполнительной власти, либо суды общей юрисдикции (наравне со всеми прочими спорами).

> Идею о том, что споры с публичной администрацией следует рассматривать обычным судам, известный немецкий юрист и политик того времени Отто Бер обосновывал тем, что государство является частью общества, а значит, должно отвечать за свои действия в тех же судах, в которых держат ответ все остальные члены общества.

[2] *Закон об административном производстве 1976 г. (Verwaltungsverfahrensgesetz), далее в сносках — VwVfG.*
[3] *Закон об административных судах 1960 г. (Verwaltungsgerichtsordnung), далее в сносках — VwGO.*
[4] *§ 45 VwGO.*
[5] *§ 128 VwGO.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

Другой причиной, по которой немецкие юристы отстаивали данную модель, был тот факт, что судьями общих судов являлись в основном выходцы из буржуазии, в то время как должности в административных органах занимали преимущественно представители аристократии[6].

Противоположных позиций придерживался Рудольф фон Гнейст. Он настаивал на разделении общих судов и судов публичного права, поскольку, по его мнению, общество и государство представляют собой различные субъекты. Целью деятельности судов публичного права, с его точки зрения, должна быть не столько защита прав, нарушенных субъектами публичной власти, сколько судебный контроль за действиями органов публичной власти[7].

> Правящими кругами Германии была воспринята именно последняя идея, и в 1863 г. в Бадене появился первый административный суд. В 1874–1875 гг. система административных судов, состоящая из трех инстанций, была учреждена в Пруссии, и до 1924 г. аналогичные системы распространились во всех землях Германии. Однако необходимо отметить, что достаточными гарантиями независимости и беспристрастности в этой системе обладали лишь судьи высших судов[8].

Таким образом, выбор именно такого способа организации административной юстиции в Германии был обусловлен не его наибольшей эффективностью, а историко-политическими причинами. При этом административные суды в течение долгого времени не обладали той же степенью свободы в осуществлении правосудия, которую имели общие суды.

Исследуя вопрос о том, каким образом ныне действующие административные суды ФРГ оценивают правомерность действий органов публичной власти, прежде всего необходимо заметить, что ядром всей системы административного права в Германии является институт административного акта.

Понятие административного акта как решения администрации, основанного на применении власти и в индивидуальном порядке определяющего права субъекта, в отношении которого оно принято, было сформулировано в германской доктрине административного права в 1895 г. С тех пор оно активно использовалось административными судами, но законодательное закрепление получило лишь после Второй мировой войны[9].

На сегодняшний день § 35 Закона об административном производстве определяет административный акт как любое распоряжение, решение или иное властное действие административного органа, направленное на регулирование единичного случая в области публичного права и имеющее правовые последствия внешнего характера.

Таким образом, понятие административного акта охватывает все решения и ненормативные правовые акты, действия (бездействие) органов публичной власти, затрагивающие права граждан. Именно по отношению к данному понятию в германском административном праве разработаны подходы к оценке ничтожности и оспоримости административных актов, презумпция их законности и т.п.

> В оценке правомерности административных актов существует два аспекта: верховенство права по сравнению с любыми проявлениями публичной власти (негативная законность) и наличие правового основания для любых действий публичной власти (позитивная законность)[10].

Верховенство права в самом общем смысле означает, что любые действия органов публичной власти недействительны, если они противоречат правовым нормам. Такое противоречие может возникнуть не только при прямом нарушении законодательства, но и при несоответствии административного акта общим принципам, формирующим правовую систему государства. Поэтому проверка негативной законности административного акта может включать в себя обсуждение следующих вопросов:

---

[6] *Kunnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-American Comparison. Springer, 2007. P. 22.*
[7] *Ibid. P. 22.*
[8] *Singh, Mahendra P. German Administrative Law in Common Law Perspective. 2nd ed., Berlin: Springer, 2001. P. 22–23.*
[9] *Ibid. P. 63.*
[10] *Ibid. P. 127.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

• соответствует ли данный акт базовым конституционным принципам;

• соответствует ли он действующему законодательству, в том числе таким принципам, как равенство, беспристрастность, недопустимость произвольного усмотрения, соответствие публичным нормам поведения, соразмерность и т.п.;

• соблюдается ли при принятии административного акта запрет на предоставление индивидуальных благ без законодательного разрешения и вопреки общественным потребностям, запрет на совершение за вознаграждение действий, входящих в компетенцию органа публичной власти;

• соблюдают ли органы публичной власти пределы своей компетенции и используют ли они свои полномочия в кооперации с другими органами;

• используют ли должностные лица свои полномочия в соответствии с объявленной и проводимой органами государственной власти на основании закона политикой [11].

Что же касается проверки позитивной законности, то наличие правового основания для совершения органами публичной власти тех или иных действий является, по сути, предварительным условием для использования власти в отношении граждан или их объединений (организаций).

Судебный контроль за законностью административных актов в Германии предполагает возможность признания их недействительными вследствие:

• нарушения формы и процедуры, когда это повлияло на существо принятого административным органом решения;

• нарушения компетенции и юрисдикции административного органа, в том числе компетенции его должностных лиц, территориальной юрисдикции;

• нарушения по существу административного акта (правовые ошибки, ошибки в фактах, несоответствие акта общественной морали, неясность административного акта);

• неправомерности средств, при помощи которых административный акт был вынесен (например, если он был принят по коррупционным мотивам)[12].

В тех случаях, когда административный орган наделен дискрецией (правом усмотрения) при принятии тех или иных решений, пределы судебного контроля за использованием дискреции не сводятся к проверке одной лишь компетенции административного органа и соблюдения формы административного акта, процедуры его вынесения. Ведь граждане имеют право убедиться в том, что, когда административный орган принимал это решение, пусть и по своему усмотрению, он оценил все значимые обстоятельства[13].

Поэтому в Законе об административном производстве установлено, что в случае, когда публичный орган уполномочен действовать по своему усмотрению, он обязан осуществлять такие действия в соответствии с целями наделения его данными полномочиями и в правовых пределах своих дискреционных полномочий[14]. Соответственно, в Законе об административных судах зафиксировано, что административный суд должен проверить, не является ли административный акт или бездействие по его принятию незаконными в том случае, когда законодательные ограничения дискреции были превышены либо усмотрение было применено не в тех целях, в которых административному органу были предоставлены полномочия по его использованию[15].

> Таким образом, административные суды Германии проверяют законность административных актов с точки зрения как нарушения пределов усмотрения, установленных законом, так и злоупотребления дискреционными полномочиями.

О превышении пределов усмотрения могут свидетельствовать не только ситуации выхода за прямо установленные законодательством пределы компетенции, но и случаи, когда административный орган не обратил внимания на возможность принятия альтернативных решений. Чаще всего вывод о злоупотреблении дискрецией делается тогда, когда административный

[11] *Singh, Mahendra P. Op. cit. P. 128.*

[12] *Ibid. P. 133–149.*

[13] *Schroder M. Administrative Law in Germany //Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 130.*

[14] *§ 21 VwVfG.*

[15] *§ 114 VwGO.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

орган руководствуется не теми обстоятельствами, которые следовало учитывать при разрешении спорной ситуации[16].

Кроме того, суды осуществляют контроль за использованием административными органами своих полномочий опосредованно, при помощи судебного толкования понятий с недостаточно определенным содержанием. Речь идет о таких законодательно закрепленных понятиях, которыми должен руководствоваться правоприменительный орган, как «общественная безопасность», «публичный интерес», «добросовестность» и т.п. Административные суды, в особенности Федеральный административный суд ФРГ, при разрешении споров широко практикуют собственное истолкование подобных понятий, тем самым косвенно проверяя законность дискреционных решений[17].

Когда же речь идет о проверке нормативных актов, суды в Германии проявляют бóльшую сдержанность. Если закон допускает несколько возможных способов толкования одной и той же нормы, то предполагается, что выбор между ними предоставлен административному органу[18].

> Значительной глубине проверки законности решений и действий административных органов корреспондирует следственный принцип процесса рассмотрения дела административными судами первой и апелляционной инстанций, составляющий базовое отличие от рассмотрения гражданских дел судами общей юрисдикции.

В соответствии с требованиями Закона об административных судах административный суд в силу своего статуса обязан выяснить все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, не ограничиваясь имеющимися доводами и доказательствами. Он не вправе выходить за пределы предмета рассматриваемого дела[19], но может поставить на рассмотрение любые дополнительные правовые вопросы, имеющие отношение к делу, которые ранее не выяснялись административным органом, и обязан использовать все доступные средства для их выяснения[20].

Столь активная роль административного суда первой и апелляционной инстанции отчасти обусловлена его обязанностью оказывать содействие сторонам: ведь в этих инстанциях участники процесса могут не нанимать юриста для ведения дела. Поэтому именно председательствующий по делу судья должен помочь сторонам восполнить неполноту в фактической аргументации и поставить все фактические и правовые вопросы на обсуждение участников дела до того момента, как суд удалится для принятия решения[21].

С другой стороны, необходимо заметить, что обязательным условием рассмотрения дела административным судом является подача досудебных возражений на обжалуемый административный акт. Возражения рассматриваются либо органом, принявшим обжалуемый административный акт, либо вышестоящей инстанцией. В постановлении, принимаемом по результатам рассмотрения возражений, заявителю должен быть разъяснен порядок дальнейшего обжалования административного акта.

Поэтому на рассмотрение административного суда передаются лишь споры, в которых действительно имеются противоречия в позициях гражданина и государственного органа, а следственный принцип рассмотрения дел административным судом не приводит к тому, что их обстоятельства устанавливаются с нуля.

Другой особенностью стадии досудебных возражений в Германии является то, что их подача автоматически приостанавливает действие административного акта. Исключение из этого правила составляют лишь отдельные случаи, прямо установленные федеральным законом. Например, когда речь идет о налоговых и иных фискальных платежах, о действиях правоохранительных органов, о мерах, требующих срочного вмешательства в общественных интересах или интересах другого лица. При этом в любой ситуации приостановление действия административного акта может быть восстановлено или, наоборот, отменено административным судом[22].

Завершая обзор административного правосудия в Германии, отметим, что, по данным Европейской ас-

---

[16] *Schroder M. Op. cit. P. 130.*
[17] *Ibid.*
[18] *Koopmans T. Courts and Political Institutions. A comparative view. Cambridge University Press, 2005. P. 152.*
[19] *§ 86, 88 VwGO*
[20] *Schroder M. Op. cit. P. 140.*

[21] *Mahendra P. German Administrative Law in Common Law Perspective, 2nd ed., 2001. P. 227*
[22] *§ 80 VwGO.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

социации государственных советов и высших органов административной юстиции, в административных судах ФРГ в 2009 г. государственные органы выигрывали дела в среднем в 73% случаев[23].

> Таким образом, в отношении принципов организации административных судов в Германии можно сделать следующий вывод: залогом их эффективного функционирования является то, что основное бремя разрешения споров смещается на досудебную стадию.

Следственный принцип рассмотрения дел обусловлен тем, что суды не ограничиваются проверкой соблюдения формальных требований закона, но сопоставляют действия административных органов с теми целями, которые преследовал законодатель, наделяя их необходимыми полномочиями, тем самым защищая граждан от произвольного ущемления их прав.

Франция

Так же как в ФРГ, во Франции рассмотрение административных споров отнесено к компетенции специально созданной системы судебных учреждений. Административные суды отделены от судов, рассматривающих гражданские и уголовные дела. Однако, в отличие от Германии, на принципы функционирования административных судов во Франции во многом повлияли революционные события.

Высшей судебной инстанцией по административным делам во Франции является Государственный совет (*Conseil d'État*), созданный в 1799 г. вместо ранее действовавшего королевского государственного совета. Первоначально в задачи Государственного совета не входило осуществление правосудия в полном смысле этого слова. Члены Совета не имели статуса судей и обладали сравнительно небольшой степенью независимости, выполняя консультативные функции. Однако постепенно Совет приобрел и судебные функции. В 1872 г. ему были даны полномочия принимать собственные решения от имени народа Франции в качестве судебного органа[24].

В результате сегодня Государственный совет выполняет одновременно как судебные, так и консультационные функции. По сформировавшейся традиции эти направления деятельности дополняют друг друга, но не пересекаются. Административная секция Государственного совета дает заключения по проектам нормативных актов, а Судебная секция осуществляет правосудие[25].

Как было признано Европейским судом по правам человека, такое совмещение функций в рамках одного учреждения не противоречит требованиям справедливого судебного разбирательства (ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), поскольку члены Совета, выполняющие судебную функцию, являются независимыми и беспристрастными[26].

Дела о проверке законности нормативных правовых актов в среднем составляют 20% от общей нагрузки Судебной секции Государственного совета, бóльшую же часть ее работы составляет рассмотрение в качестве суда кассационной инстанции жалоб на постановления административных апелляционных судов. В отдельных случаях, когда необходимо завершить спор в минимальные сроки (например, по избирательным делам), Судебная секция выступает апелляционной инстанцией для решений трибуналов первой инстанции[27].

В настоящее время во Франции функционирует 8 апелляционных административных судов и 38 административных трибуналов первой инстанции[28]. Хотя существует общее представление о том, что административные суды должны разрешать споры, вытекающие из выполнения государством своих публичных функций, во Франции действуют достаточно сложные правила подведомственности. Рассмотрение некото-

---

[23] *Herbert G. Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union: Administrative justice in Europe — report for Germany. Электронный ресурс: www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf.*

[24] *Sauvé Jean-Marc. The French administrative jurisdictional system. Электронный ресурс: www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/the-french-administrative-jurisdictional-system.html.*

[25] *Frydman M. Patrick. Administrative Justice in France: the report on 11th Annual AIJA Tribunals Conference of 2008. Электронный ресурс: www.aija.org.au/Tribs08/Frydman.pdf. P. 3–4.*

[26] *Постановление ЕСПЧ от 09.11.2006 по делу Sacilor-Lormines v. France (жалоба № 65411/01).*

[27] *Frydman M. Patrick. Op. cit. P. 5.*

[28] *Auby J.B., Cruzel-Metayer L. Administrative Law in France // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 79.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

рых категорий дел отнесено к компетенции административных судов в силу прямого указания закона. В других случаях, напротив, дела явно административной природы подведомственны гражданским судам[29]. Для разрешения коллизий в вопросах подведомственности во Франции создан специальный суд (*Tribunal de Conflicts*), в состав которого в равном количестве входят судьи Государственного совета и Кассационного суда Франции[30].

> В отличие от Германии, во Франции досудебное обжалование решения административного органа не носит повсеместно обязательного характера.

Если лицо, чьи права затронуты решением, воспользовалось правом на его внесудебное обжалование, то срок для обращения в административный суд автоматически продляется до получения ответа государственного органа[31]. На тот случай, если ответ не будет дан в течение двух месяцев, Кодексом административного судопроизводства предусмотрено, что молчание суда считается отказом в удовлетворении досудебной жалобы[32].

> Как в Германии, так и во Франции рассмотрение дел в административных судах подчинено следственному (инквизиционному) принципу.

Это означает, что суд берет на себя обязанность выяснить все обстоятельства дела, в том числе истребовать дополнительные пояснения и доказательства; кроме того, суд вправе изменить распределение бремени доказывания между сторонами[33].

В административном праве Франции также проводится различие между решениями государственных органов, принятыми в силу прямого указания закона, и решениями, в которых реализуется усмотрение.

Обычно в каждой конкретной ситуации существование одной лишь дискреции, либо одного лишь «ограниченного администрирования» не признается абсолютным. Когда принимается конкретное решение, в той или иной части всегда осуществляется как дискреционное, так и ограниченное администрирование. Например, орган местной власти отказывает в выдаче разрешения на строительство, если имеются определенные формальные несоответствия (высота здания больше предусмотренной градостроительными планами), но такой отказ может считаться законным, если при оценке ситуации местный орган пришел к выводу, что здание такой высоты не будет гармонировать с окружающей архитектурой[34].

Обобщенно основания судебного контроля за законностью административных актов во Франции можно представить так:

• отсутствие компетенции: решение принято лицом или органом, не имеющим соответствующих полномочий;

• нарушение процедуры: решение принято с нарушением установленной формы или процедуры;

• незаконность в мотивах: ошибка в оценке обстоятельств, ошибка в применении норм права либо ненадлежащая или неправильная квалификация обстоятельств;

• незаконность в целях принятия решения: решение не соответствует общественным (публичным) интересам либо не является тем решением, которое в соответствии с законом должно было быть принято в этих интересах[35].

Нарушения процедуры могут служить основанием для судебного пересмотра решения административного органа, если они носят существенный характер.

> Если суд устанавливает, что в решении присутствуют элементы как дискреционного, так и ограниченного администрирования, он все равно проверяет законность такого решения «в полном объеме» с точки зрения юридической квалификации фактических обстоятельств. В то же время суд ограничивает себя в проверке лишь таких ошибок, которые по совокупности привели к тому, что административный орган принял неправильное решение.

[29] *Auby J-B., Cruzel-Metayer L. Op. cit. P. 80.*
[30] *Ibid. P. 81.*
[31] *Article R.421-1 Code de justice administrative.*
[32] *Article R.421-2 Code de justice administrative.*
[33] *Frydman M. Patrick. Op. cit. P. 15–16.*
[34] *Auby J-B., Cruzel-Metayer L. Op. cit. P. 77.*
[35] *Ibid. P. 87.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

Как указал Государственный совет Франции в одном из своих постановлений, проверка соответствия административного решения публичным интересам не означает контроля за правильностью выбора наилучшего варианта из нескольких имевшихся возможностей[36].

Наконец, контролируя злоупотребления полномочиями, суд оценивает мотивы (цели) принятия административным органом решения. Суд оценивает, не были ли дискреционные полномочия использованы не в тех целях, для достижения которых административному органу они были даны. В худшем случае такое может произойти, если должностное лицо, принимая административный акт, действовало в личных интересах. Другим примером ситуации, когда решение административного органа было признано незаконным как не соответствующее целям дискреции, является случай, когда городские власти издали правила, регулирующие движение на улицах города не для того, чтобы облегчить транспортную ситуацию, а только с целью пополнить бюджет за счет введенных штрафов[37].

Чтобы проверить, соответствует ли цель принятия административным органом своего решения публичным интересам, административные суды применяют особые способы изложения выводов.

Так, в 1971 г., рассматривая дело о принудительном выкупе объектов частной собственности для городского строительства, Государственный совет Франции постановил: административные судьи могут составлять «баланс» положительных и отрицательных последствий реализации строительного проекта, чтобы убедиться в том, действительно ли решение о строительстве и принудительном выкупе имущества было принято в публичных интересах. Согласно постановлению Совета административный акт о строительстве не может быть признан обусловленным публичным интересом, если ущерб, наносимый частной собственности, финансовые издержки и возможные неблагоприятные социальные последствия являются избыточными[38].

Как мы видим, административные суды Франции, как и Германии, наделены широкими полномочиями по проверке законности решений государственных органов, хотя степень глубины такой проверки зависит от обстоятельств конкретного дела. Однако так было не всегда. Глубина контроля административных судов увеличивалась постепенно, эволюционируя от признания областей абсолютной дискреции административных органов до ее ограничения недопустимостью нарушения основных правовых принципов и принятия явно ошибочных решений[39].

> Возможно, что именно широкая компетенция и высокая интенсивность проверки судами законности решений административных органов (при отсутствии обязательного досудебного порядка урегулирования споров) привели к тому, что начиная с 2002 г. количество дел, рассматриваемых административными судами Франции, возрастало в среднем на 10% в год.

Это, в свою очередь, вызвало ряд неблагоприятных последствий, самым очевидным из которых стало увеличение сроков рассмотрения дел. Так, в 2011 г. среднее время рассмотрения обычных дел в административных трибуналах первой инстанции составляло два года, в суде апелляционной инстанции — год и два месяца, а в Государственном совете — год и пять месяцев. При этом за 2011 г. Совет вынес 9801 решение[40].

Средством восстановления работоспособности судебной системы в подобной ситуации является предсказуемость и последовательность судебной практики. Это подразумевает, что внутри судебной системы не должны появляться такие решения, которые вызывают непонимание вне системы либо могут быть неправильно интерпретированы судами и трибуналами.

В связи с этим во Франции была введена система «преюдициальных запросов»: до вынесения решения административный трибунал вправе направить в Судебную секцию Государственного совета запрос касательно правовой проблемы, возникшей в связи с рассмотрением дела. Таким образом, Государствен-

---

[36] *Решение Государственного совета Франции от 28.03.1997 № 165318 по делу Fédération des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute.*

[37] *Frydman M. Patrick. Op. cit. P. 11–14.*

[38] *Auby J.B., Cruzel-Metayer L. Op. cit. P. 78; решение Государственного совета Франции от 28.05.1971 № 78825 по делу Ville nouvelle Est.*

[39] *Koopmans T. Op. cit. P. 113*

[40] *The Annual Report „The Conseil d'Etat in 2011". Электронный ресурс: www.conseil-etat.fr/media/document/RAPPORT%20ETUDES/bilan_2011_english.pdf*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

ный совет на ранней стадии возникновения спорного момента может разъяснить принципы его разрешения, причем не только для суда, направившего запрос, но и для всех судов страны. Подобная система позволяет сэкономить время и избегать ситуаций, в которых многие суды и трибуналы могут занять ошибочную позицию, улучшать качество судебных решений[41]. В 2011 г. подготовка ответов на преюдициальные запросы административных судов заняла 17% от общего объема дел, рассмотренных Судебной секцией Государственного совета[42].

> Подводя итог, можно сделать вывод, что Франция также является примером страны, в которой функционирует отдельная система судов, рассматривающих административные споры. Как и в Германии, французские административные трибуналы постепенно пришли к современной концепции судебного контроля, подразумевающей проверку законности решений административных органов с точки зрения их соответствия публичным интересам и соразмерности ограничения прав граждан для достижения этих целей.

В то же время функционирование административных судов без развитой системы досудебного урегулирования административных споров поставило эффективность защиты прав граждан под угрозу.

Нидерланды

Опыт Нидерландов интересен прежде всего тем, что до недавнего времени в этой стране не существовало системы судов, специализирующихся на административных спорах, но когда потребность в таких судах возникла, они были созданы в достаточно сжатые сроки.

Еще с начала XIX в. голландские суды общей юрисдикции оставляли за собой право рассматривать имущественные споры между гражданами и государством, корни которых лежат в области публичного права. С другой стороны, и граждане, и должностные лица Нидерландов имели возможность подавать в Государственный совет особую форму административной апелляции — так называемую апелляцию к Короне. Процедура рассмотрения этой апелляции была схожа с судебной процедурой, что давало судам общей юрисдикции основания считать ее обязательным этапом перед обращением в суд[43].

Однако в 1985 г. ситуация изменилась: Европейский суд по правам человека решил, что апелляция к Короне не отвечает принципу справедливого судебного разбирательства, а сам Государственный совет не является судом по смыслу п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[44]. Это событие дало старт реформе административной юстиции в Нидерландах, которая особенно активно развернулась после 1994 г., когда был принят Административный кодекс[45].

Административный кодекс комплексно регулирует все этапы «жизни» любого административного решения, начиная от условий его принятия и заканчивая основаниями и процедурой его обжалования в судебном порядке.

Как и в Германии, до обращения в суд заинтересованное лицо обязано исчерпать административные средства защиты, подав свои возражения в орган, принявший административный акт. Лицу, подавшему такие возражения, при их рассмотрении должна быть предоставлена возможность высказаться, для чего назначается время проведения слушаний, а для объективного разрешения всех вопросов может быть образована комиссия во главе с независимым председателем[46].

Важной особенностью процедуры рассмотрения возражений является то, что орган, принявший обжалуемое решение, пересматривает его с точки зрения не только законности, но и соответствия проводимой политике. При этом во внимание могут быть приняты как новые обстоятельства, так и новые доказательства[47]. И лишь в том случае, если результат процедуры «административных возражений» вновь не устраивает заинтересованное лицо, оно получает право обратиться в суд с так называемой судебной апелляцией.

---

[41] *Sauvé Jean-Marc. Op. cit. P. 17.*
[42] *The Annual Report „The Conseil d'Etat in 2011".*
[43] *Schroder M., Stroink F. Administrative Law in the Netherlands // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 184.*
[44] *Постановление ЕСПЧ от 23.10.1985 по делу Benthem v. Netherlands (жалоба № 8848/80).*
[45] *Административный кодекс Нидерландов 1994 г. (Algemene Wet Bestuursrecht (Awb); далее — Awb).*
[46] *Статьи 6:4, 7:2, 7:13 Awb.*
[47] *Schroder M., Stroink F. Op. cit. P. 182.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

В ходе реформы голландские законодатели признали, что система административного судопроизводства станет полноценной лишь в том случае, если дела смогут рассматривать две инстанции, компетентные в оценке вопросов факта и права, а также высшая инстанция, разрешающая спор только по вопросам права. Это подразумевало отмену всех «квазисудебных» институтов по рассмотрению административных споров вне судебной ветви власти, а также полную интеграцию процесса контроля за административными актами в имеющуюся судебную систему.

В результате основной судебной инстанцией, рассматривающей жалобы на административные акты, которые уже прошли процедуру «возражений», стали созданные в структуре районных судов административные коллегии. Решения районных судов обжалуются в Судебном департаменте Государственного совета (по отдельным категориям дел — в специальных апелляционных судах), где дело рассматривается в апелляционном порядке. Кассационный суд Нидерландов (*Hoge Raad*), являющийся высшей инстанцией по гражданским делам, в настоящее время административные дела еще не рассматривает (за исключением налоговых и ряда других административных споров)[48].

Таким образом, в процессе реформы административной юстиции Нидерланды пошли по наиболее «экономичному» пути: полноценная система правосудия создавалась не с нуля, а на основе имеющихся судебных и административных органов.

Административный кодекс предусмотрел конкретные основания, позволяющие осуществлять судебный контроль за решениями административного органа в случае нарушения им обязательных для него требований. В частности, Кодексом установлено, что административный орган:

• должен располагать всеми необходимыми сведениями о значимых обстоятельствах и интересах сторон, учитывая их при принятии решения;

• обязан взвешивать затрагиваемые решением интересы, если только эта обязанность не ограничена законодательно либо ее необязательность вытекает из характера исполняемых полномочий;

• должен не допускать ситуации, когда негативные последствия принятого решения для одной или нескольких заинтересованных сторон не оказываются несоразмерными (*disproportionate*) целям, которые преследовало принятие такого решения;

• не может использовать предоставленные ему полномочия для иной цели, чем та, для достижения которой они ему были даны[49].

Как видно, при осуществлении реформы Нидерланды восприняли накопленный к тому времени опыт судебного контроля за законностью решений, который подразумевал широкую компетенцию судов, и воплотили его в нормах вновь принятого закона.

Как и в Германии и во Франции, в Нидерландах суды должны оценивать правомерность использования дискреционных полномочий с той точки зрения, не нарушило ли усмотрение государственного органа интересы других лиц, соответствовало ли оно публичным интересам, т.е. тем целям, ради которых государственному органу были даны соответствующие полномочия.

Положения Административного кодекса сформулированы достаточно абстрактно, поэтому конкретное наполнение смыслом установленных в нем оснований для отмены решений административных органов суды осуществляют самостоятельно.

Например, при рассмотрении одного из дел Государственный совет указал, что нормы Административного кодекса, закрепляющие правила о недопустимости несоразмерных негативных последствий административного решения, не направлены на интенсификацию судебного контроля. Устанавливая эти нормы, законодатель не стремился предоставить судам право определять, какое решение является соразмерным, а какое — нет[50]. Исходя из этого, суды должны уважать свободу усмотрения административного органа, но в то же время защищать граждан от произвольности усмотрения.

В отличие от Германии и Франции, рассмотрение административных дел в Нидерландах не носит полностью характера следствия. Суд контролирует закон-

[48] *Schroder M., Stroink F. Op. cit. P. 188.*

[49] *Статьи 3:2–3:4 Awb.*

[50] *Schroder M., Stroink F. Op. cit. P. 193–194.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

ность решения административного органа, проверяя все относящиеся к делу аспекты[51]. Однако в своей практике Государственный совет установил правило, что по результатам рассмотрения апелляции положение заявителя не должно ухудшиться, а судья не вправе оценивать решение административного органа в той части, которую заявитель не оспаривает[52].

Наконец, при рассмотрении жалобы на решение административного органа суду предоставлены полномочия разрешать спор по существу, при этом судебный акт заменяет собой постановление административного органа. Однако такое право может быть реализовано лишь в том случае, если в данной конкретной ситуации закон подразумевает возможность принятия единственно возможного решения. В противном случае спорный вопрос должен быть вновь возвращен в административный орган на рассмотрение, но уже с учетом выводов суда[53].

В заключение отметим, что срок рассмотрения административного дела в районном суде занимает около 11,5 месяца (по данным за 2007 г.). В этом году районные суды Нидерландов удовлетворили в среднем около 30% прошедших процедуру досудебного урегулирования жалоб на решения административных органов[54].

Великобритания

В Великобритании организация административной юстиции долгое время не являлась первостепенной задачей, поскольку доктрина верховенства права не требовала создания специальных судов, разрешающих споры с государством. Наоборот, требовалось, чтобы государство во всех формах его проявления несло ответственность за свои действия в обычных (*ordinary*) судах, рассматривающих дела под председательством обычных независимых судей, которые применяют обычные законы страны[55].

Одним из первых шагов к специализации деятельности по рассмотрению споров между гражданами и государством было создание системы административных трибуналов, которые являются «органами за пределами судебной системы, но осуществляющими судебные функции»[56].

По сути, трибуналы представляют собой квазисуды, рассматривающие дела по упрощенной процедуре и работающие в самых разных областях государственного управления. К таким органам относятся, в частности, образовательный апелляционный трибунал, иммиграционный апелляционный трибунал, трибунал по вопросам занятости, трибунал по социальному обеспечению, трибунал по налогу на добавленную стоимость, трибунал по вопросам дорожного движения и т.п.

Первоначально каждый из трибуналов решал «отраслевые» задачи, рассматривая жалобы по собственным правилам и не будучи действительно независимым от администрации. В подготовленном в 1957 г. парламентском отчете констатировалось, что для улучшения деятельности трибуналов необходимо обеспечить их доступность гражданам, для чего определить четкие правила работы трибуналов, гарантировать беспристрастность их членов, а также установить открытую (публичную) процедуру рассмотрения жалоб[57]. Эти рекомендации нашли свое воплощение в Акте о трибуналах 1958 г.[58]

Доступности трибуналов удалось добиться следующим образом. В тех ситуациях, когда законодательство предоставляет возможность подачи апелляционной жалобы на решение государственного органа, последний обязан разъяснить право обжалования своего решения в соответствующий трибунал. Невыполнение этого правила считается грубым процедурным нарушением[59].

---

[51] *Kleijne J. Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union: Administrative justice in Europe — report for Netherlands. Электронный ресурс: www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/netherlands/netherlands_en.pdf. P.12*

[52] *Schroder M., Stroink F. Op. cit. P. 195–196.*

[53] *Ibid. P. 196–199.*

[54] *Kleijne J. Op. cit. P. 34.*

[55] *Thompson K., Jones B. Administrative Law in the United Kingdom // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Antwerpen, 2007. P. 221.*

[56] *Curzon L. Dictionary of Law. 1994. P. 387.*

[57] *Marshall G. The Franks Report on Administrative Tribunals and Enquiries // Public Administration. Vol. 35. Issue 4. 1957. P. 347–358. Электронный доступ: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1957.tb01316.x/abstract*

[58] *Tribunals and Inquiries Act 1958.*

[59] *На практике разъяснение права на обжалование в трибунал включает в себя следующие моменты: сообщение гражданину адреса трибунала, по которому следует обратиться с жалобой, срока на такое обращение, а также приложение формуляра жалобы.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

Решение трибунала в случае нарушения норм материального права или процедурных норм может быть обжаловано в соответствующий Высокий суд (*High Court*), являющийся судом первой инстанции в судебной системе Великобритании[60], а его решение, в свою очередь, может быть пересмотрено Апелляционным судом и, наконец, палатой лордов.

Однако в 2007 г., после принятия Акта о трибуналах, судах и правоприменении[61], в Великобритании была проведена частичная реформа системы трибуналов, в рамках которой несколько десятков трибуналов, специализирующихся на определенных административных спорах, были трансформированы в единую сеть «трибуналов первого уровня» и «вышестоящих трибуналов», причем первые сохранили специализацию по рассмотрению определенных категорий жалоб[62], а вторые стали выполнять по отношению к ним роль апелляционных инстанций[63]. Дальнейшее обжалование решений трибуналов стало происходить путем подачи жалобы в соответствующий Апелляционный суд (вместо Высокого суда первой инстанции, как это было ранее) и лишь в тех случаях, когда соответствующий вышестоящий трибунал или апелляционный суд признавал наличие оснований для пересмотра дела[64].

> Таким образом, реформа 2007 г. усилила специализацию административной юстиции за счет унификации деятельности трибуналов, при этом она одновременно расширила возможности для пересмотра решений трибуналов внутри их системы и ограничила права на оспаривание таких решений в органах судебной власти.

Тем не менее решающее слово в сфере контроля законности административных актов (*judicial review*) осталось за судами, прецедентная практика которых выработала определенные основания для проведения такого контроля:

- незаконность административных актов;
- их неразумность и несоразмерность;
- их процедурная неправильность (несправедливость).

Понятие «незаконность» получило широкую трактовку в решениях судов. Даже если решение государственного органа является дискреционным, суд может проверить, согласуется ли оно с намерениями и целями законодателя, поскольку последние могут либо выраженно, либо подразумеваемо ограничивать пределы усмотрения государственного органа. Само же право судов осуществлять такую проверку вытекает из принципа «верховенства парламента»: признавая, что пределы предоставленного административному органу права на усмотрение были превышены исходя из их несоответствия намерениям законодателя, суды лишь воплощают в жизнь волю парламента[65].

Необходимость контролировать соответствие административного акта воле законодателя потребовала разработки детальных судебных тестов, самыми известными из которых стали так называемые принципы Уэндзбери (*Wednesburry principles*). Они получили свое название от одноименного дела, рассмотренного в 1948 г. Апелляционным судом: если закон позволяет осуществлять усмотрение, то государственный орган должен принимать во внимание обстоятельства, которые были бы приняты во внимание органом, предоставившим такие полномочия (законодателем), и не должен принимать во внимание те обстоятельства, которые законодатель не считал бы важными[66].

> Таким образом, контролируя законность решения административного органа, суд, во-первых, исходит из воли законодателя (целей принятия парламентского акта), а во-вторых, проверяет, принял ли во внимание административный орган все значимые обстоятельства и не руководствовался ли он какими-либо иными мотивами, не имеющими отношение к тем целям, которые ставил перед собой законодатель.

Классическим примером случая, когда государственный орган при осуществлении дискреции неправомер-

---

[60] *Здесь и далее, если не оговорено иное, речь идет о той части правовой системы Великобритании, которая относится к Англии, Уэльсу и Северной Ирландии.*
[61] *Tribunals, Courts & Enforcement Act 2007 (далее — TCEA 2007).*
[62] *Ст. 3, 7 TCEA 2007.*
[63] *Ст. 11 TCEA 2007.*
[64] *Ст. 13 TCEA 2007.*
[65] *Thompson K., Jones B. Op. cit. P. 251, 263.*
[66] *Ibid. P. 264.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

но следует иным мотивам, является дело «Робертс против Хопвуда» (*Roberts v. Hopwood*), рассмотренное палатой лордов как высшим судом Великобритании.

Городской совет принял решение повысить заработную плату муниципальным служащим. Такое повышение произошло на фоне экономического спада, значительно превысило темпы инфляции и было произведено без учета пола служащих и характера выполняемой ими работы. Рассмотрев дело, Палата лордов признала постановление городского совета незаконным, поскольку он руководствовался обстоятельствами, которые не должны были иметь значение (идеями социалистической филантропии и феминизма), в то время как ему следовало в первую очередь учесть, что повышение заработной платы служащих увеличит нагрузку на налогоплательщиков[67].

Использование следующего критерия проверки законности — неразумность (безосновательность) административного акта — также стало результатом установления судами ряда принципов и тестов.

В основном суды оценивали постановления государственных органов, исходя из тех же принципов Уэндзбери, согласно которым решение неразумно, если оно столь необоснованно, что «никакая разумно действующая власть не приняла бы его». При таком подходе неразумными могли быть признаны лишь явно безосновательные и произвольные решения. В 1998 г., рассматривая одно из дел, палата лордов была вынуждена констатировать, что столь преувеличенные критерии дают административным органам широкие и неограниченные полномочия[68].

Поэтому в последнее время на смену концепции «разумности» административного акта все чаще приходит идея его «соразмерности» (*proportionality*), что во многом является следствием рецепции Великобританией правовых принципов континентальной Европы. Принцип соразмерности входит в число базовых правовых принципов права Европейского Сообщества и позволяет проверять, не нарушаются ли действиями административного органа интересы определенной группы лиц непропорциональным образом[69].

Наконец, вопрос о «процедурной неправильности» решения административного органа суды Великобритании исследуют в двух аспектах: нарушил ли административный орган установленные процедурные правила и рассматривал ли он вопрос «честно». Так, в судебной практике именно принципом процедурной «честности» объяснялась необходимость исключать из процесса принятия административного решения лиц, имеющих определенные предубеждения. Этим же принципом обусловлено наличие «права быть выслушанным», а также обязанность публичного органа приводить мотивы принятого им решения[70].

США

Похожим образом административная юстиция эволюционировала и в США. В конце 1930-х гг. реализация «Нового курса» президента США Ф. Рузвельта потребовала резкого расширения сферы административного регулирования, из-за чего президентская администрация оказалась в состоянии открытого конфликта с Верховным судом США. В этот период значительно возросло число так называемых правительственных агентств, уполномоченных регулировать самые разные сферы общественной деятельности и принимать многочисленные нормативные и индивидуальные административные акты.

В результате в 1946 г. был принят особый федеральный закон, регулирующий механизмы вынесения административных решений и проверки их законности — Административный процедурный акт. Он достаточно подробно описывал полномочия агентств по рассмотрению индивидуальных вопросов и принятию соответствующих решений (*adjudicating*), а также их нормотворческую деятельность (*rulemaking*).

Этот же закон предусматривал право каждого на обжалование в суде решений или действий, предпри-

---

[67] *Williams David Q. Law and Administrative Discretion // Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol.2. Issue 1. 1994. P. 191–212.*

[68] *Решение палаты лордов от 11.11.1998 по делу Regina v. Chief Constable of Sussex EX Parte International Trader's Ferry Limited. Электронный ресурс: www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldjudgmt/jd981111/chief01.htm*

[69] *Thompson K., Jones B. Op. cit. P. 269, 316–317.*

[70] *Harter P. Administrative Law in the United States //Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Antwerpen, 2007. P. 269–274.*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

нятых государственным агентством, за исключением случаев, когда судебный контроль не допускается законом либо действия агентства обусловлены наличием у него дискреционных полномочий.

Столь жесткие на первый взгляд ограничения в праве на доступ к суду на практике были нивелированы. Так, решением Верховного суда США была установлена «презумпция того, что конгресс всегда подразумевает наличие права на судебный контроль», означающая, что до того момента, пока конгресс США прямо не установит ограничение судебного контроля по каким-либо вопросам, суды вправе рассматривать жалобы[71]. Второе ограничение на обращение в суд, связанное с дискрецией административного органа, было истолковано как означающее, что судебный контроль невозможен в тех случаях, когда закон не обязывает агентство принимать решение по спорному вопросу и суд не может проконтролировать такое бездействие, заставив государственный орган принять конкретное постановление[72].

В то же время сами судебные органы выработали другие ограничения на доступ к суду при обжаловании административных решений:

• готовность решения к рассмотрению в суде (*ripeness*) подразумевает, что решение или действия агентства уже стали правовой реальностью и затрагивают права других лиц. Суды не контролируют намерения агентств принять в будущем те или иные решения[73];

• конечность решения (*finality*) означает, что суды проверяют лишь те действия администрации, которые носят окончательный характер;

• исчерпание средств административной защиты предполагает, что лицо, чьи права затрагиваются принятым решением, обязано прежде всего потребовать его отмены от административного органа.

Федеральные суды были уполномочены пересматривать решения и действия не только правительственных агентств, но и так называемых законодательных судов (*legislative courts*), созданных законодательными органами путем принятия специальных законов и не являющихся частью судебной системы, установленной Конституцией США или конституциями штатов. Наиболее известным законодательным судом является Налоговый суд США, появившийся в результате преобразования Палаты по рассмотрению налоговых жалоб.

Судебная проверка законности нормативных и индивидуальных решений в США включает в себя их изучение и с точки зрения фактов (*review of the facts*), и по существу (*review of law and policy*).

Во-первых, Административным процедурным актом 1946 г. установлено, что решения государственных агентств должны иметь «достаточные основания» (*substantial evidence*). В судебной практике это понятие было истолковано как говорящее о такого рода основаниях (доказательствах их наличия), на которые ответственные люди полагаются, принимая серьезные решения, или, другими словами, о столь значимых основаниях, которые разумно можно принять в подтверждение сделанных в решении выводов[74]. Поэтому при оценке обоснованности решений административных органов суды в США проверяют полноту доказательств, исходя из которых эти решения были приняты (*totality of the record*).

В судебной практике требование подкрепить акт административного органа «достаточными основаниями» было распространено также на нормативные решения государственных органов, хотя и с некоторыми оговорками, поскольку «установление правил подразумевает необходимость осуществления выбора, который по своей природе требует скорее принятия базовых политических решений, чем разрешения конфликта фактов»[75].

Во-вторых, в 1971 г. действующий до настоящего времени стандарт проверки решений административных органов «по существу» был сформулирован Верховным судом США следующим образом.

Как указал Верховный суд, решения агентств не защищены от «тщательной, исследовательской и глу-

[71] *Решение Верховного суда США от 09.06.1986 по делу Bowen v. Academy of Family Physicians — 476 U.S. 667 (1986).*
[72] *Решение Верховного суда США от 20.03.1985 по делу Heckler v. Chaney et al. — 105 S. Ct. 1649, 470 U.S. 821 (1985).*
[73] *Решение Верховного суда США от 22.05.1967 по делу Toilet Goods Assn., Inc. v. Gardner — 387 U.S. 158 (1967).*
[74] *Решение Верховного суда США от 26.02.1951 по делу Universal Camera Corp. v. Labor Board — 340 U.S. 474 (1951)*
[75] *Harter P. Op. cit. P. 380*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

бокой проверки» со стороны судов, которые должны выяснить:

• каковы пределы полномочий агентства и действовало ли оно, основываясь на имевшихся в его распоряжении фактах, так, чтобы можно было считать, что эти пределы в результате принятия решения не нарушены;

• не является ли анализируемое решение «произвольным, странным, принятым с злоупотреблением полномочиями или иным образом противоречащим закону». Для этого суд должен оценить:

• основано ли решение на рассмотрении всех значимых обстоятельств, как они определены законодателем;

• не повлияли ли на его принятие какие-либо недопустимые факторы;

• не имела ли место очевидная ошибка (ею, например, может быть признана ситуация, когда государственный орган в течение долгого времени разрешал один и тот же спорный вопрос однообразно, но затем внезапно, без объяснения причин, принял противоположное решение);

• соблюдены ли при принятии Агентством решения надлежащие процедуры (*due process*) [76].

Последний аспект проверки представляет собой американский вариант обеспечения процессуальных гарантий законности решений, принимаемых органами публичной власти. В этом смысле его можно сравнить с проверкой существенности нарушений порядка принятия решений, которую осуществляют суды континентальной Европы.

> Полномочия федеральных судов США по контролю за соблюдением надлежащей правовой процедуры обусловлены нормами пятой поправки к Конституции США, согласно которой никто не может быть лишен жизни, свободы и имущества без соблюдения должной правовой процедуры (*due process clause*).

Вопросы о том, какая правовая процедура в конкретном случае была надлежащей и соблюдались ли гарантии ее осуществления, всегда остаются открытыми, несмотря на то что порядок проведения административных процедур регламентирован во множестве законодательных актов.

Так, в одном из решений Верховный суд США признал, что в том случае, когда налоговое уведомление было направлено собственнику по почте, но вернулось недоставленным, правительство обязано принять дополнительные разумные меры к тому, чтобы уведомить собственника имущества до его изъятия для продажи за долги по налогам. Суд посчитал, что в противном случае процедура принудительной продажи имущества не будет отвечать требованиям *due process clause*[77].

В-третьих, при проверке законности решения административного органа у суда также может возникнуть потребность оценить, соответствует ли закону его толкование, данное в оспоренном решении, что особенно характерно для проверок нормативных правовых актов. В этом случае суды применяют тест «Два шага Шеврон» (*Chevron two step*), названный так по одноименному делу, рассмотренному Верховным судом США.

Шаг 1: если конгресс проявляет явное намерение урегулировать спорный вопрос, то как для судов, так и для государственных агентств это должно иметь значение однозначно выраженной воли конгресса.

Шаг 2: если суд установит, что данный конкретный спорный вопрос конгрессом не урегулирован, то он не вправе давать собственную интерпретацию закона. Если закон молчит и по отношению к рассматриваемой проблеме его можно толковать двояко, то суд должен проверить, основан ли предложенный агентством в данном нормативном акте вариант ее разрешения на одной из допустимых интерпретаций закона[78].

Ориентируясь на данный тест, суды США осуществляют активную проверку законности нормативных

[76] *Harter P. Op. cit. P. 381; решение Верховного Суда США от 02.03.1971 по делу Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe — 401 U.S. 402 (1971).*

[77] *Решение Верховного суда США от 26.04.2006 по делу Jones v. Flowers (2006).*

[78] *Решение Верховного суда США от 25.06.1984 по делу Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC — 467 U.S. 837 (1984).*

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24

правовых актов. Однако, как и в случаях всех ранее рассмотренных стран, изначально порядок судебной проверки актов государственных органов в США не был таковым, а стал следствием эволюции судебной практики.

Заключение

Итак, появление административной юстиции — это следствие возрастания спроса буржуазии на средства защиты против произвола государственной власти.

Как следует из приведенного выше обзора, для развитых стран Запада характерна общая тенденция к специализации административного правосудия. Вместе с тем формы осуществления такой специализации весьма разнообразны, а создание отдельных административных судов вряд ли можно назвать ключевым элементом в построении эффективной системы административной юстиции.

Несмотря на известные различия систем континентального и общего права, опыт судов Германии, Франции, Великобритании и США свидетельствует о том, что за минувшее столетие во всех названных государствах происходило расширение и углубление судебного контроля за законностью и обоснованностью нормативных и ненормативных решений органов, обладающих публичными полномочиями, и в настоящее время подобный подход превратился в общемировой стандарт административного правосудия.

Основным признаком развитости административной юстиции, таким образом, становится степень свободы судов в возможности проверки административных актов на соответствие воплощенным в законе публичным интересам, в оценке соразмерности вмешательства государства в права граждан при принятии административных актов и, наконец, в преодолении правовых пробелов путем субсидиарного судебного правотворчества для достижения этих целей.

Следующим по степени важности фактором, определяющим облик административной юстиции, можно считать уровень доступности судебной защиты. Как показывает опыт Германии, Нидерландов, США и Великобритании, если обращение в суд обусловлено прохождением обязательной административной стадии урегулирования возникшего спора, то такая досудебная процедура должна по своей сути оставаться похожей на судебную, имея в виду гарантии независимости, беспристрастности, открытости разрешения спора административным органом. Тем самым заинтересованному лицу будет предоставлена реальная возможность эффективно восстановить свои права, не обращаясь к суду. В противном случае деятельность даже специально созданной системы административных судов, имеющей историческую основу, может быть всерьез затруднена, что видно на примере Франции.

Применяя все сказанное к современному состоянию административной юстиции в России, необходимо отметить, что из ч. 2 ст. 118 Конституции РФ не вытекает обязательная необходимость создания отдельных административных судов помимо судов общей юрисдикции либо арбитражных судов, разрешающих экономические споры, тем более что административные (публично-правовые) дела зачастую носят экономический характер.

Представляется, что о перспективах развития административного правосудия в России необходимо рассуждать не в плане создания отдельной системы административных судов, а в первую очередь с точки зрения того, какие действия необходимо предпринять, чтобы приблизить существующую судебную систему к современным стандартам судебного контроля за законностью решений органов публичной власти.

Loaded: 04-05-2024 AMt 09:21:24