

УДК 342.9

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИЗНАНИЯ НЕЗАКОННЫМИ РЕШЕНИЙ,
ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

С. Б. Тимошинова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 апреля 2018 г.

Аннотация: *рассматривается зарубежный опыт признания незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, проводится сравнительно-правовой анализ нормативной и институциональной основы признания незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти в порядке административного судопроизводства в рамках основных моделей организации административной юстиции.*

Ключевые слова: *административное судопроизводство, административные суды, административные трибуналы, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, зарубежный опыт осуществления административного судопроизводства.*

Abstract: *the article considers the foreign experience of illegal recognition of decisions, actions (inaction) of public authorities. The comparative-legal analysis of the normative and institutional basis for the recognition of decisions, actions (inaction) of public authorities as illegal in the context of the basic models of the organization of administrative justice.*

Key words: *administrative legal proceedings, administrative courts, administrative tribunals, recognition of unlawful decisions, actions (inaction) of public authorities, foreign experience of administrative proceedings.*

В разных правовых системах государств существуют свои специфические способы защиты прав граждан и организаций от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц, но одним из важнейших способов защиты является институт административного судопроизводства. Признанный мировой практикой специальный порядок рассмотрения административных дел с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее – КАС РФ) стал неотъемлемой частью общей системы судебной защиты прав и в России. На международном уровне, в рамках Совета Европы, в частности в целях обеспечения эффективных средств судебного контроля за административными актами и действиями органов государственного управления, нарушающими права и интересы граждан, были разработаны принципы административного права². В связи с этим КАС РФ, определяя

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

² Рекомендации Совета Европы (Рекомендации (2004) 20 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по судебному пересмотру административ-

принципы административного судопроизводства, в полной мере соответствует международным стандартам административного судопроизводства.

Кроме названного документа, Комитетом министров Совета Европы были приняты рекомендации в отношении развития и совершенствования административного судопроизводства и административной юстиции в целом. В частности, была дана Рекомендация 20, которая закрепила, что задача административных судов – защищать права индивидов с использованием средств, предоставляемых законом, ввиду этого у суда должно быть полномочие самостоятельно инициировать исследование административных актов на предмет их законности, включая молчание и бездействие администрации, и делать выводы на основе такого исследования³. В п. В.1 данного акта указывается, что «все административные акты должны подлежать судебному пересмотру; при этом суд должен обладать полномочиями рассматривать любое нарушение закона, включая отсутствие полномочий, процедурные ошибки или злоупотребление властью». Пункт 3 устанавливает, что, во-первых, судебный пересмотр должен проводиться созданным на основе закона судом, чья независимость и беспристрастность гарантированы, как того требует Рекомендация № Rec (94)12; во-вторых, суд может быть специализированным, административным или же обычным⁴.

Представляется несомненным, что институциональная организация судебного контроля за законностью деятельности государственных органов и их должностных лиц, а также формирование административной юстиции в целом зависят от исторических и правовых традиций конкретного государства. Тем не менее в науке административного права принято выделять четыре основные модели организации административной юстиции: административной, общесудебной, квазисудебной и административно-судебной⁵. Кратко характеризуя каждую из моделей, можно обозначить, что одним из первых государств, в которых начинала развиваться административная юстиция, и одновременно примером административной модели является Франция, где органы административной юстиции входят в исполнительную ветвь власти и неподконтрольны судам общей юрисдикции. В свою очередь, общесудебная модель, характерная для стран бывшего Советского Союза, в частности Российской Федерации, предполагает отсутствие специализированных органов административной юстиции, а рассмотрение жалоб частных лиц на действия органов исполнительной власти происходит судами общей юрисдикции. При квазисудебной модели,

ных актов : принята Комитетом министров 15 декабря 2004 г. на 909-м заседании на уровне постоянных представителей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 114–132.

³ Там же.

⁴ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № Rec (94)12 государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей : принята Комитетом министров 13 октября 1994 г. на 518-м заседании. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁵ См.: *Ведерникова О. Н.* Административная юстиция (опыт зарубежных стран) // Судебная реформа : итоги, приоритеты, перспективы : материалы конф. Сер.: Научные доклады. М., 1997. № 47. С. 52–60.

реализующейся в Великобритании и США, существует система специальных трибуналов по рассмотрению административно-юстиционных споров, подконтрольных судам общей юрисдикции. Административно-судебная модель представлена в ФРГ в виде системы специализированных административных судов, которые входят в единую судебную систему страны и обладают всеми признаками автономных органов правосудия.

Система административных судов Франции – судебных органов общей юрисдикции, рассматривающих исключительно административные споры, включает три уровня: Государственный совет, административные суды обжалования (административные апелляционные суды) и административные суды (трибуналы) регионов⁶. Принцип независимости и самостоятельности административных судов закреплен на конституционном уровне в форме решений Конституционного Совета Франции. Так, решениями от 22 июля 1980 г. и от 12 сентября 1984 г. независимость административных судов была провозглашена фундаментальным принципом, признанным законами Республики, а решениями от 23 января 1987 г. и 28 июля 1989 г. были закреплены критерии разделения компетенции между судами общей и административной юстиции.

Во французскую систему административной юстиции входят 42 региональных административных суда. Административные суды первой инстанции являются одними из самых загруженных судебных органов Франции, рассматривающих более 183 тыс. жалоб на действия органов и должностных лиц исполнительной власти страны, при этом согласно статистическим данным, ежегодно число жалоб увеличивается на 6,5 %⁷. Система апелляционных судов была создана в 1987 г. в связи с чрезмерным количеством дел, поступавших на рассмотрение Государственного совета. В настоящее время функционируют восемь административных апелляционных судов, рассматривающих жалобы частных лиц на решения административных судов первой инстанции.

Высшей инстанцией в системе органов административной юстиции выступает Государственный совет. На практике Государственный совет играет также роль советника органов государственной власти Франции по административно-правовым вопросам. В зависимости от специфики жалобы Государственный совет может выступать в качестве суда первой инстанции, рассматривать дела в апелляционном или кассационном порядке. Во всех вышеизложенных случаях решения арбитражного отдела окончательны и обжалованию не подлежат. Следует отметить, что теоретически в правовой системе Франции какое-либо место прецедентному праву не отводится, однако фактически все решения Государственного совета имплементируются административными органами при издании соответствующих актов с тем, чтобы в дальнейшем избежать их обжалования.

⁶ См.: *Альхименко А. В.* Административная юстиция в западно-европейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁷ См.: *Караманукян Д. Т.* Институт административной юстиции Франции // Вестник Академии права и управления. 2012. № 27. С. 160.

Административное судопроизводство инициируется путем подачи жалобы частным лицом в суд. Условно можно выделить два вида административно-юстиционного обжалования.

Первый вид – это арбитражное обжалование действий (бездействия) власти, при котором любое заинтересованное лицо может добиться судебной отмены нелегального решения органа исполнительной власти. Судья определяет, нарушает ли данный акт действующее законодательство или нет. Результатами судебного рассмотрения выступают отклонение жалобы либо аннулирование обжалованного акта, т. е. признание его недействительным с момента принятия. Причем аннулирование акта является прецедентным при рассмотрении аналогичных дел, отклонение жалобы носит индивидуальный характер и является обязательным лишь для данного дела.

Второй – полный арбитраж, отличающийся от предыдущего вида обжалования тем, что заявитель, ссылаясь на ущемление своих прав, может потребовать не только аннулирования незаконного решения органа или должностного лица публичной администрации, но и возмещения нанесенного ему ущерба. Судья в этом случае может не только аннулировать оспариваемый акт, но и определить материальные права заявителя, обязав административный орган выплатить заявителю соответствующую компенсацию либо отменить наложенное на него взыскание.

Опыт Франции сыграл немаловажную роль в становлении института административной юстиции Германии. Однако коренное отличие германской модели административной юстиции от французской, предполагающей создание специализированных административных судов для разрешения споров по административным делам, возникающим в сфере деятельности органов исполнительной власти, состоит в том, что административные судебные органы в Германии (суды административной юстиции) входят в единую судебную систему, при этом обладая независимостью при отправлении правосудия и от административных органов, и от судов общей юрисдикции.

В настоящее время фундаментальные принципы правовой защиты граждан в ФРГ закреплены действующим Основным законом (1949 г.), гарантирующим каждому, чьи права нарушены органами государственной власти, право на обращение в суд⁸. Для реализации субъективного права частного лица на обращение с жалобой в суд Основной закон ФРГ определяет пять судебных порядков рассмотрения дел, каждый из которых относится к ведению одной из нижеперечисленных высших судов. Высшей инстанцией для рассмотрения гражданско-правовых споров и уголовных дел является Федеральный верховный суд; для рассмотрения трудовых споров – Федеральный суд по трудовым спорам; публично-правовых – Федеральный административный суд; социально-правовых – Федеральный суд по социальным вопросам; финансово-правовых – Федеральный финансовый суд. Судебное устройство и процедура рассмотрения дел урегу-

⁸ См.: *Кривельская О. В.* Административная юстиция в Федеративной Республике Германии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

лированы федеральными законами, в дополнение к которым земли могут издавать собственные законодательные акты, действующие только на их территории.

Судебная система и сферы подсудности имеют многоступенчатую структуру, обусловленную конституционным распределением полномочий между федерацией и землями. Только верховные суды являются федеральными судами; суды первой и второй инстанций – это суды земель (административные суды – суды первой инстанции, высшие административные суды земель – суды второй инстанции).

В современную систему общего административного судопроизводства входят: административные суды в качестве первой инстанции; высшие административные суды земель Германии в качестве апелляционной инстанции; федеральный административный суд в качестве кассационной инстанции⁹.

Юрисдикция административных судов Германии в сфере публично-правовых споров имеет несколько ограничителей. Во-первых, иск об оспаривании управленческого акта может быть подан в административный суд только после проверки этого акта в порядке предварительного административного производства. Истцом может быть только такое лицо, чьи охраняемые законом интересы были нарушены незаконными действиями административного органа. Однако если административный акт затрагивает интересы третьего лица, в административном процессе могут принимать участие не только истцы и ответчики, но и те лица, законные интересы которых зависят от исхода данного правового спора. В качестве особых органов при административных судах действуют представители интересов государства (например, главный прокурор при федеральном административном суде), которые могут участвовать в любом административном судебном разбирательстве, а также совершать определенные процессуальные действия (в частности, обжаловать судебные определения).

Таким образом, современные административные суды Германии полностью отделены от администрации и представляют собой абсолютно самостоятельную систему. Общей чертой как французской, так и немецкой моделей административной юстиции выступает, прежде всего, универсальная подведомственность, т. е. в орган административной юстиции может быть подана любая жалоба, имеющая административный характер, без учета сферы общественных отношений, к которой она относится.

В Великобритании действует относительно упорядоченная система административной юстиции, организационно возглавляемая Советом трибуналов и административной юстиции, входящим в министерство юстиции. Структурно Совет трибуналов и административной юстиции состоит из 10–15 членов, назначаемых лорд-канцлером и шотландскими министрами. Кроме того, полноправными членами автоматически, в силу юридической природы занимаемых должностей, выступают омбудсмены Великобритании и Шотландии. К основным функциям Совета относятся:

⁹ См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. С. 205.

осуществление мониторинга за качественным выполнением административными трибуналами своих обязанностей; подготовка и представление парламенту и лорд-канцлеру докладов о результатах контроля; выявление пробелов в законодательстве и выработка предложений по их преодолению. Акт о трибуналах, судах и обеспечении создал совершенно новую, двухуровневую систему органов административной юстиции, включающую в себя Трибунал первой инстанции и Высший трибунал¹⁰. Трибунал первой инстанции призван рассматривать жалобы частных лиц на деяния и решения органов и должностных лиц государственной власти. Трибунал первой инстанции состоит из шести палат, каждая из которых, в свою очередь, подразделяется на секции в соответствии с отнесенными к их компетенции вопросами. Высший трибунал, созданный парламентом на основе акта о трибуналах, судах и обеспечении, структурно состоящий из четырех палат, в апелляционном порядке рассматривает решения трибунала первой инстанции. В качестве дополнительной функции высший трибунал осуществляет контроль за исполнением решений трибунала первой инстанции ответчиками.

Необходимо отметить, что судьи трибуналов обеих инстанций назначаются на должность и обладают такими же привилегиями, как и члены судебных органов Великобритании, что, несомненно, сближает классические органы правосудия и административные трибуналы. К тому же системно и трибуналы, и суды находятся в подчинении министерства юстиции.

Таким образом, анализ моделей административной юстиции показал, что характерной идеей, лежащей в основании дифференциации моделей, является отграничение исполнительной власти от судебной, а также отграничение судов общей юрисдикции от специальных судов, исключительно рассматривающих административные споры. С принятием КАС РФ исследование современного зарубежного опыта организации административной юстиции приобретает важное теоретическое и практическое значение для развития данного института в Российской Федерации¹¹.

¹⁰ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents> (Accessed 30 March 2017).

¹¹ См.: Соловьев А. А. Об использовании зарубежного опыта административной юстиции в административном судопроизводстве России // Судья. 2017. № 3. С. 18–24.

Воронежский государственный университет

*Тимошина С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
Тел.: 8-952-555-75-75*

Voronezh State University

*Timoshinova S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru
Tel.: 8-952-555-75-75*