РЕФЕРАТ

«Административная юстиция в современных зарубежных странах»

**Введение**

Институт административной юстиции укрепил свои позиции с развитием в середине XX в. концепции «социального» государства. «Социальное» государство не только обеспечивает в обществе соблюдение порядка управления и неприкосновенность личных прав и свобод, но и принимает на себя обязанность по поддержанию определенного уровня жизни граждан, предоставляя им социальные и экономические права и свободы. Дополнительные обязанности государства требуют не только увеличения его аппарата и числа государственных служащих, но изменения и расширения полномочий органов государственного управления в области реализации прав граждан. Таким образом, создается дополнительная угроза столкновения интересов государства и личности, а значит, и нарушений прав человека и гражданина незаконными действиями представителей администрации. Именно поэтому в социальном государстве приобретает новое звучание основной постулат теории правового государства о том, что администрации надлежит подчиняться нормам права, которые являются одновременно основанием и пределами ее действия, такое подчинение должно быть гарантировано наличием в государстве механизма судебного контроля либо со стороны общих судов, либо судов специализированных.

Организация судебного контроля за деятельностью администрации и формирование административной юстиции в каждом государстве зависит от его исторических и правовых традиций. В науке административного права принято выделять три основных модели организации административной юстиции: англо-саксонскую, французскую и германскую.

**1. Система административной юстиции во Франции**

Франция признана родоначальником административно-судебного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Современная система административных судов Франции сложилась на основе теоретического фундамента, заложенного в XIX в. учеными-административистами Л. Дюги, Л. Ококом, Р. Дарестом, Э. Лаферьером. Реформы и преобразования 1953 и 1987 годов носили только организационно-технический характер. В настоящее время административная юстиция Франции представляет собой самостоятельную ветвь правосудия, отделенную от системы судов общей юрисдикции и органов исполнительной власти. Она основана на специфической французской концепции разделения властей, запрещающей судам общей юрисдикции вмешиваться (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом) в деятельность исполнительной власти. Следствием этой концепции стала двойственная судебная система: система судов общей юрисдикции во главе с Кассационным судом Франции, и система административных судов во главе с Государственным Советом Франции.

Принцип независимости и самостоятельности административных судов закреплен на конституционном уровне в форме решений Конституционного Совета Франции. Так, решениями от 22 июля 1980 года и от 12 сентября 1984 года независимость административных судов была провозглашена фундаментальным принципом, признанным законами Республики, а решениями от 23 января 1987 года и 28 июля 1989 года были закреплены критерии разделения компетенции между судами общей и административной юстиции. Тем не менее, некоторые элементы исполнительно-консультативных полномочий сохраняются и сейчас: Государственный Совет дает заключение по проектам законов Правительства и Парламента (ст. 39 Конституции Франции)[[1]](#footnote-1). Административные трибуналы, в свою очередь, являются консультативными органами местных префектур. Данное обстоятельство объясняется тем, что только административные судьи обладают специальными познаниями в сфере административного права и способны оценить законность и перспективы действия правового акта управления.

Законодательной основой французской административной юстиции является Кодекс административной юстиции Франции от 4 мая 2000 года (с последующими изменениями и дополнениями), который вступил в силу с 1 января 2001 года и заменил ранее действовавший Кодекс административных трибуналов и административных апелляционных судов 1973 года.

Сама же система административной юстиции является трехзвенной. Первое звено составляют 37 административных трибуналов, 8 из данных судов образованы в заморских территориях Франции. Подсудность дел административным трибуналам определяется по территориальному принципу. Округ одного административного трибунала охватывает по территории несколько департаментов. Среднее звено образуют 7 апелляционных административных судов, действующих в Бордо, Дуэ, Лионе, Марселе, Нанси, Нанте и Париже.

Государственный Совет – это Высший административный суд Франции. Он рассматривает по первой инстанции жалобы на незаконность декретов и ордонансов, подписанных Президентом Республики; актов министров, кроме тех, принятие которых возможно только при наличии заключения Государственного Совета; административных решений национальных общественных объединений; разрешает споры по вопросам государственной службы служащих, назначенных декретом Президента, споры, возникшие при проведении выборов в региональные советы и Европейский парламент. Государственный Совет осуществляет также толкование и проверку законности декретов и ордонансов, подписанных Президентом Республики, и актов министров. Государственный Совет выступает в качестве суда апелляционной и кассационной инстанции для административных трибуналов, апелляционных административных судов и специализированных административных юрисдикции: Счетного суда, Центральной комиссии по социальной помощи, Комиссии по жалобам беженцев, Суда по бюджетной и финансовой дисциплине.

Для рассмотрения административно-правовых споров в Государственном Совете создана специальная Судебная секция, состоящая из десяти подсекций. Решение по делу в зависимости от характера спора может быть вынесено самой подсекцией, собранием двух подсекций, Судебной секцией либо Общим собранием Государственного Совета.

Судьи административных судов набираются из числа выпускников Национальной административной школы, а также из представителей государственных и негосударственных учреждений: государственных служащих, судей судов общей юрисдикции, преподавателей университетов, служащих органов местного самоуправления.

Рассмотрению в административных судах подлежат несколько категорий публично-правовых дел:

* споры об отмене незаконных правовых актов управления (или споры о превышении власти);
* споры полной юрисдикции;

– дела о толковании правовых актов управления.

Предметом административно-правового спора может стать любой правовой акт управления, индивидуальный или нормативный, так как во Франции действует общая клаузула. Исключение составляют акты Правительства, носящие политический характер или направленные на обеспечение обороны и безопасности государства, а также акты дисциплинарного характера, принимаемые в школах и пенитенциарных учреждениях.

Дела об отмене незаконных актов управления возбуждаются административными судами по жалобе гражданина или организации о превышении власти органом публичного управления или о ничтожности правового акта управления из-за грубых нарушений закона, которые он содержит. Во французской административно-правовой литературе подчеркивается объективный характер таких жалоб, так как они направлены прежде всего на восстановление законности в государстве. Их называют «жалобами публичного порядка», они могут быть поданы в суд любым заинтересованным лицом. Основанием для подачи такой жалобы могут быть: нарушения требований о компетенции при принятии акта, формы акта; издание акта, противоречащего нормам или целям закона; принятие акта, не основанного на фактических обстоятельствах дела.

В результате разрешения споров полной юрисдикции гражданин или организация, чьи права были нарушены, могут добиться одновременно двух целей: изменения или аннулирования незаконного акта управления и возмещения ущерба, причиненного заявителю в результате издания и действия такого акта. Административный суд в данном случае обладает реформационными полномочиями в отношении органов исполнительной власти, он может изменить индивидуальный правовой акт управления или принять новое решение. Кроме того, суд решает вопросы о материальной ответственности органов исполнительной власти и государственных служащих перед заявителями.

Особенностью французской административной юстиции можно считать возможность обращения в административный суд с заявлением о толковании административного акта, что способствует правильному применению норм административного права на практике.

Французская административная юстиция имеет и свои недостатки. Главным из них является продолжительное рассмотрение дела в суде (в среднем 2–2,5 года), связанное с большим количеством публично-правовых споров. Некоторые трудности вызывает двойственный характер судебной системы Франции. Для правильного определения подведомственности дела административному или суду общей юрисдикции заявители вынуждены обращаться к адвокатам.

**2. Система административной юстиции в Германии**

В настоящее время в Федеративной Республике Германия создана рациональная система административной юстиции, независимая от органов исполнительной власти и судов общей юрисдикции, возглавляемая Федеральным административным судом ФРГ. Система административной юстиции образует самостоятельную ветвь судебной власти Германии. В исключительных случаях и в целях обеспечения единообразия судебной практики решения Федерального административного суда ФРГ могут быть пересмотрены Объединенным сенатом высших федеральных судов Германии, на который возложена обязанность поддержания единства правосудия.

Структура административной юстиции Германии унаследовала трехзвенное строение[[2]](#footnote-2). Первичной инстанцией являются общие административные суды земель. Небольшие федеральные земли имеют по одному суду, а крупные – до семи. Второе звено представлено Высшим общим административным судом земли, в некоторых землях он называется Административная судебная палата. В каждой земле действует один такой суд, а в землях Нижняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн образован один Высший административный суд на две земли. Высшие общие административные суды земель рассматривают по первой инстанции наиболее важные дела, а также являются апелляционной и кассационной инстанцией для административных судов земель. Для рассмотрения дел в составе судов первой инстанции созданы «палаты» из трех профессиональных судей и двух судебных заседателей, во второй инстанции действуют «сенаты» из трех профессиональных судей.

Высшим звеном является Федеральный административный суд ФРГ с резиденцией в Лейпциге. В компетенцию этого суда входит рассмотрение по первой инстанции дел по искам о незаконности актов федеральных органов исполнительной власти, споров о признании неконституционной деятельности общественных объединений. Суд рассматривает также дела в кассационном порядке. В составе суда имеется 12 сенатов, каждый из которых состоит из 5 профессиональных судей.

Организационные и процессуальные начала административной юстиции Германии закреплены в ст. 95–100 Конституции ФРГ[[3]](#footnote-3), Положении об административных судах 1960 года. К компетенции административных судов отнесены все споры публично-правового характера, кроме дел, подведомственных Федеральному конституционному суду. Административные суды рассматривают следующие споры: дела по публично-правовым искам граждан и организаций к государственным органам; споры между государственными административными органами и органами местного самоуправления; споры о статусе государственных служащих.

Обращению в суд должно предшествовать обжалование административного акта в порядке подчиненности. В Германии разработана стройная система средств возбуждения административно-правовых споров – исков. Выделяют три вида публично-правовых исков: иски об изменении правоотношения (в том числе, иски об отмене незаконного административного акта); иски об исполнении обязательства (в том числе, иски, содержащие требование издать акт или совершить действие, в котором заинтересован истец); иски об установлении факта наличия или отсутствия административного правоотношения, акта.

Современные германские административные суды осуществляют контроль за законностью административных актов, соответствием актов цели закона и цели, ради которой создан государственный орган, а также соблюдением пропорциональности между мерой, принятой администрацией, и ее последствиями для прав граждан и организаций. Результатом судебного разбирательства может быть отмена незаконного акта управления или его части, указание администрации принять какой-либо акт управления, совершить какое-либо действие в пользу истца. В отличие от французских административных судей, немецкие административные суды не обладают полномочиями полной юрисдикции и не могут изменить оспариваемый акт управления.

Производство в административных судах Германии, как и Франции, имеет инквизиционный характер, суд является руководителем процесса: он самостоятельно исследует обстоятельства дела, не связан требованиями, доводами и доказательствами сторон, сам решает

вопрос о привлечении к участию в деле других заинтересованных лиц. Однако, действует и принцип состязательности и равенства сторон, принцип гласности и публичности судопроизводства.

Помимо административных судов общей компетенции, в ФРГ действует ряд специализированных юрисдикции для разрешения публично-правовых споров отдельных видов. Среди них финансовые, трудовые, социальные суды, суды по разрешению дел в дисциплинарном производстве и производстве по жалобам лиц, состоящих в публично-правовом служебном отношении с Федерацией (ст. 95, 96 Конституции ФРГ). Специальные юрисдикции имеют трехзвенную структуру в соответствии с федеративным устройством Германии. Судопроизводство в данных судах осуществляется за некоторыми изъятиями по общим правилам гражданского процесса.

Назначение судей административных и специализированных судов производится соответствующим министром совместно с комитетом по выборам судей, состоящим из компетентных в соответствующей области министров земель и такого же числа членов, избираемых Бундестагом. Судьи общих административных и специализированных судов имеют статус, равный статусу судей общей юрисдикции.

**3. Англо-саксонская система административной юстиции**

Разрешение публично-правовых споров в Великобритании в настоящее время осуществляется различными органами: судами общего права, специализированными юрисдикционными (квазисудебными) органами, Парламентом Великобритании, уполномоченными центрального и локального правительств. Однако к органам административной юстиции можно отнести только независимые от администрации суды общего права, которые, руководствуясь общими процессуальными правилами, разрешают конфликты между гражданами и органами государственного управления. Система квазисудебных органов, отличных от судов общего права, в английском и американском праве называется административной юстицией. Организационно данные органы, как правило, являются частью исполнительных органов государства.

Основным принципом английской судебной системы является гарантированная для любого субъекта права (физического лица, организации) возможность обжаловать в суд общего права любую меру, принятую административным органом, которую он рассматривает как произвольную, нарушающую его субъективные права.

В США право на судебное обжалование неправомерных действий (бездействия) административного учреждения предусматривается законом. Если законодателем это право не установлено, то вопрос решается судом, при этом основным критерием для суда будет заинтересованность заявителя в исходе дела. Судебному контролю могут быть подвергнуты как нормативные акты, так и индивидуальные приказы, а также сообщения для прессы, консультативные постановления, внутренние директивы.

Английское право разрешает заявителю оспорить законность акта управления непосредственно в суд, минуя квазисудебные органы. В отличие от Великобритании, в США по общему правилу заинтересованное лицо должно исчерпать все способы административного обжалования незаконного акта, включая его рассмотрение квазисудебными органами. Исключениями являются те случаи, когда административное учреждение действует явно вне сферы своей компетенции, когда обжалование в порядке подчиненности может нанести лицу непоправимый ущерб, когда суду известно мнение администрации по аналогичным делам.

Пределы полномочий судов общего права по проверке актов административной власти в Великобритании не определены каким-либо нормативным актом. Традиционно английский судья контролирует законность административного акта или действия (бездействия), контроль целесообразности актов запрещен. Суд обладает полномочиями по оценке соответствия акта тем целям, ради которых учрежден данный орган управления, то есть акт управления не может противоречить принципу добросовестности. Кроме того, английское право предъявляет к актам управления требование разумности, проверку которой также осуществляет суд, данное правило приобрело большое значение в США. По фактической стороне дела суд высказывает свое мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение, так как представители администрации компетентнее суда в специальных, технических вопросах управления.

Судья общего права в Великобритании и США наделен полномочиями по признанию актов органов управления незаконными и их отмене, что не рассматривается как вмешательство органов правосудия в деятельность исполнительной власти.

В Великобритании и США, как и в континентальных странах, сложилась своеобразная система средств обжалования действий и решений администрации. Частное лицо, чьи права были нарушены органом государственной власти, обращается в суд с заявлением о выдаче в адрес органа-правонарушителя специального судебного прерогативного приказа. Законодатель Соединенных Штатов формы судебных приказов закрепил в Федеральном законе об административной процедуре.

Судебные приказы могут иметь различный характер и преследовать различные цели. Так, суд может выдать приказ, предписывающий органу управления прекратить бездействие и обязывающий его применить требуемую законом меру или административный акт; приказ может носить запретительный характер, что позволяет заявителю добиться предотвращения совершения государственным органом противозаконных действий. Некоторые приказы могут служить для установления юридического факта (правового статуса, отношения, акта), который отвергает администрация. Данная форма приказа давно применяется в английском праве, а в США только с 1934 года, она позволяет сторонам в упрощенном и ускоренном порядке установить мнение суда по интересующему их вопросу и, избегая крупных судебных расходов, разрешить спор по существу. Выдать подобный судебный приказ могут не только суды общего права, но и квазисудебные органы.

Господствующий в англо-американской системе права принцип защиты прав частных лиц от действий публичного управления в судах общего права имеет и свои недостатки: дороговизна, формализованность и сложность процесса, в связи с этим необходимость пользоваться услугами профессионального юриста, длительность рассмотрения дела. Данные обстоятельства способствовали созданию квазисудебных органов – специализированных административных юрисдикции, которые разбирали спорное административное дело по существу до его передачи в суд общего права. Создание этих органов и в Великобритании, и в США началось на рубеже XIX–XX веков.

Законодательство об административно-судебных учреждениях было систематизировано в середине XX века: в США путем принятия в 1946 году Федерального закона об административной процедуре, в Англии – в 1958 году изданием Закона о трибуналах и расследованиях. Данные законы создали единую правовую основу деятельности квазисудебных органов.

Сегодня в Великобритании действуют 67 систем административных трибуналов – это различные комитеты, комиссии, суды, трибуналы.

В США число квазисудебных органов тоже достаточно велико. Сферы действия специализированных юрисдикции очень широки – это землепользование, социальное страхование, медицинское обеспечение, транспорт, развитие промышленности, лицензирование отдельных видов деятельности, трудовые отношения, занятость населения, иммиграция, патентное и авторское право, налоговая и бюджетная дисциплина, жилищное право, военная сфера.

Квазисудебные органы могут быть либо полностью зависимы от администрации либо наоборот не связаны с ней. Учреждение специализированных трибуналов осуществляется в статутном порядке (по закону), по специальному акту Парламента Великобритании, Конгресса США либо по решению соответствующего министра.

Контроль за квазисудебными органами помимо судов общего права, осуществляется и специально предназначенными для этого органами: в Великобритании действует Национальный Совет административных трибуналов, одновременно консультативный орган при Правительстве. Совет получил право контроля за работой нижестоящих судов и право обращения в Верховный суд с апелляционными исками по сложным правовым вопросам, возникающим в деятельности специальных судов.

В Великобритании не существует единой процедуры рассмотрения дел квазисудебными учреждениями и каждый трибунал или комиссия руководствуется в своей деятельности собственным регламентом, принятым либо Парламентом, либо министром. Пределы полномочий данных органов при решении споров тоже разные: одни разрешают дело по существу, другие контролируют соблюдение администрацией законной процедуры принятия решения. При рассмотрении дела квазисудебными органами Великобритании обязательно соблюдение принципов естественного правосудия: гласности, состязательности, возможности быть выслушанным в ходе разбирательства дела, необходимость принятия мотивированного решения. В целом процедурный порядок совпадает с гражданским процессом, однако имеет несколько упрощенную форму. Издержки за рассмотрение дела не взимаются, что делает квазисудебный процесс более доступным для граждан.

В Соединенных Штатах Америки, напротив, процессуальные правила точно урегулированы на федеральном законодательном уровне, что в значительной степени сближает деятельность квазисудебных органов с деятельностью обычных судов. Надлежащая правовая процедура – необходимое условие деятельности квазисудебных административных учреждений. Ее гарантией, как и в Великобритании, выступает право быть оповещенным о слушании дела и быть выслушанным в квазисудебном органе при рассмотрении спора. Для осуществления этих прав заявитель и государственный орган имеют достаточно широкие правомочия, соответствующие правам участников гражданского судебного процесса.

Функции судьи в квазисудебном органе США осуществляет так называемый «экзаменатор на слушании» (административный судья), которому глава административного учреждения делегирует свои полномочия по рассмотрению жалоб и претензий граждан и организаций. По сравнению с обычным судебным процессом, в квазисудебном процессе административный судья играет более активную роль. Например, судьи Национального управления трудовых отношений США уполномочены вызывать и допрашивать свидетелей, проводить перекрестный допрос и отражать в протоколе письменные доказательства. Судья не имеет права закрывать протокол до тех пор, пока он не будет убежден, что собраны все допустимые доказательства по делу.

В отличие от английской системы квазисудебных органов, квазисудебные органы США характеризуются довольно длительным рассмотрением дела, что во многом приближает их по срокам к обычным судам. Большим недостатком американских административных трибуналов являются крупные денежные расходы участников процесса: высокие адвокатские гонорары, расходы на многочисленные копии документов.

Общей тенденцией развития квазисудебных органов англоамериканской системы права является постепенное отделение их от активной администрации и превращение в специализированные органы правосудия по административным делам. В США такой статус получили Федеральный суд по делам международной торговли, Федеральный претензионный суд, Федеральный налоговый суд, Комиссия по ценным бумагам, Агентство по защите окружающей среды. В Великобритании такие органы, как Трибунал железных дорог, Земельный суд, Апелляционный пенсионный трибунал, во многом приближаются к идеалу независимых административных судов.

Вместе с тем, в Великобритании наблюдается стремление граждан избегать сложных судебных и квазисудебных процедур по разрешению их конфликтов с администрацией. С этой целью они используют другие нетрадиционные, внесудебные способы защиты своих прав: обращение к депутатам Парламента, уполномоченным правительства, частным консультативным организациям, поддерживающим связь с органами государства.

**Заключение**

Проведенное сравнительно-правовое исследование ранее действовавшего и современного зарубежного законодательства об административной юстиции имеет теоретическое и практическое значение для развития данного института в Российской Федерации. Зарубежный опыт должен постоянно изучаться не только для совершенствования действующего российского законодательства и практики его применения, но и для разработки новых законов. Создание в России концепции административной юстиции невозможно без обращения к административному праву и законодательству зарубежных стран. Опыт иностранных государств может быть использован в различных направлениях: формирование законодательства об административном судопроизводстве и разработка процессуальных правил разрешения публично-правовых дел; организация и построение наиболее рациональной системы органов, уполномоченных разрешать публично-правовые споры: административных судов, квазисудебных органов.

**Список литературы**

Конституции зарубежных государств. М., 1997;

Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004;

Судебные системы Западных государств. М., 1991.

1. Конституции зарубежных государств. М., 1997, с.117. [↑](#footnote-ref-1)
2. Судебные системы Западных государств. М., 1991, с.153. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституции зарубежных государств. М., 1997, с.117. [↑](#footnote-ref-3)