

Бояхчян С. / Boyakhchyan S.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ США И ФРАНЦИИ В КОНТЕКСТЕ  
РЕЦЕПЦИИ ОПЫТА СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

**ADMINISTRATIVE COURTS OF THE U.S.A. AND FRANCE IN THE  
CONTEXT OF RECEPTION OF EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE  
JUSTICE CREATION**

*Бояхчян С.,  
Московский государственный  
юридический университет  
имени О. Е. Кутафина.*

На основе исследования судебных систем США и Франции утверждается о возможности использования опыта создания и деятельности административных судов Франции при создании административных судов в России в виду того, что институт административных судов во Франции возник и функционирует в тесной взаимосвязи с системой органов исполнительной власти.

Дается положительная оценка институту «правительственных комиссаров», основной функцией которых является указание судьям на конкретные правовые нормы, которые должны применяться в деле.

**Ключевые слова:** административные суды, административная юстиция, система административных судов.

*Boyakhchyan S.,  
Moscow State Juridical University  
named after O. E. Kutafin.*

Based on a study of court systems in the U.S.A. and France, here is approved about the possibility of use the experience of creation and operation of the administrative courts of France in creation of administrative courts in Russia in view of the fact that the institute of administrative courts in France has originated and has been operating in close interrelationship with the bodies of executive branch.

The author gives a positive evaluation of the institute of "governmental commissioners", whose principal function is to point judges to specific legal norms that must be applied in a case.

**Keywords:** administrative courts, administrative justice, system of administrative courts.

В течение последних двух десятилетий в нашей стране остро стоит проблема создания Административных судов. Поэтому представляется весьма полезным изучение зарубежного опыта по данному вопросу и рецепция некоторых институтов и принципов учреждения и функционирования этих судов, изучение возможных проблем, связанных с правовыми механизмами по координации их деятельности, определение области юрисдикции, а также места этих судов в судебной системе РФ.

Для нашей страны создание административных судов наиболее актуально в силу особенностей исторического развития, проблем, связанных с бюрократией и коррупцией, а также оптимизацией защиты прав и интересов физических и юридических лиц от неправомерных действий органов государственной власти.

Но стоит иметь в виду, что создание административных судов в различных правовых системах осуществлялось по-разному, поэтому создание системы административных судов должно осуществляться с учетом особенностей Российской правовой системы, то есть непосредственно адаптацией международных стандартов в области административной юстиции к нашей правовой системе.

Итак, рассмотрим административные суды в зарубежных странах, а конкретно в США и Франции, так как представляется, что опыт этих стран особенно полезен для России, ввиду особенностей конституционного строя и тенденций развития правовых систем.

В юридической литературе не существует однозначного мнения об истории возникновения административной юстиции в странах континентальной правовой системы. Одни ученые придерживаются мнения о том, что институт административных судов возник во Франции в результате революции и Первой империи. Однако более предпочтительным представляется мнение ученых – теоретиков (Ковалевского и Тарановского) о том, что история административной юстиции берет свое начало со средневековья. Конечно, форма выражения административной юстиции тогда была иной, чем та, которую мы наблюдаем сегодня [3; 5, 19-20].

Итак, перейдем к анализу административных судов во Франции. Дифференциация судебной системы Франции очень продумана и обусловлена практическими потребностями в решении правовых споров различного характера. Так, судебная система Франции состоит из двух групп судов: суды по гражданским и уголовным делам (которые в свою очередь делятся на общие и специализированные) и административные суды (дифференцируются по уровням: первый, второй – Апелляционный суд, третий – Государственный совет). При возникновении конфликтов между этими группами судов по вопросам компетенции рассматривать спор будет Конфликтный суд, который в судебной системе занимает место в стороне от данных групп и разрешает такие споры. Также есть Конституционный совет, Высшая палата правосудия и Суд Республики. Следует отметить, что проанализировав судебную систему Российской Федерации и Франции, особенности конституционного строя, можно предположить, что при проведении судебной реформы необходимо создать подобие Конфликтного Суда в РФ, так как в судебной практике часто возникают случаи, когда тот или иной спор подпадает в сферу юрисдикции двух судов. И возникает проблема, какой из судов должен рассматривать данный спор.

Сложившаяся во Франции система административных судов состояла из двух уровней судов: низшей – советы префектур и высшей – Государственный совет; следует отметить, что административные суды во Франции с самого начала обладали очень широким спектром полномочий, к примеру, они рассматривали и разрешали споры по вопросам прямых налогов, трудовые споры (когда работодателем являлось государство в лице его органов

управления), вопросы, связанные с различными экономическими операциями с государственным имуществом, споры касательно выборов в муниципальные и государственные собрания, жалобы на неправомерные решения государственных органов и т. д. В 1950-х г. советы префектур были преобразованы в административные суды общей компетенции, характер их деятельности остался прежним, они также остались подотчетны Государственному Совету, который теперь являлся не только Апелляционной инстанцией, но рассматривал наиболее важные жалобы (касательно декретов Президента республики, премьер-министра и т. д.)

Апелляционной инстанцией выступал Государственный совет, который также и выполнял совещательно-консультативную функцию, а также был подотчетен главе государства и правительству.

Административный процесс во Франции происходит на основе жалобы физического или юридического лица на неправомерные действия властей, нарушающих их права и законные интересы. Суд устанавливает факт и реальное содержание субъективного права гражданина актом публичной власти. Административный процесс же во Франции является следственным, что является непосредственно основанием для того, чтобы утверждать о большой роли судьи в сборе доказательств. Важной отличительной чертой административного процесса в данном государстве является участие в процессе «правительственных комиссаров», основной функцией которых является указание судьям на конкретные правовые нормы, которые должны применяться в деле. Поэтому комиссары занимают особое положение в системе административного судопроизводства во Франции, так как они не выступают на стороне ни суда, ни граждан, ни публичной власти, а являются представителями закона, который должен быть применен в конкретно взятом споре. Думается, что наличие данного института способствует эффективному применению административного и административно-процессуального законодательства, что непосредственно минимизирует судебную ошибку. При создании института административной юстиции в Российской Федерации следует предусмотреть наличие органа с подобными полномочиями, так как, учитывая особенности российского законодательства (коллизии норм, пробелы в законодательстве, дублирование и т. д.), это является особенно необходимым.

Основаниями для обращения граждан в административный суд являются некомпетентность органов власти, нарушение субъективных прав граждан, злоупотребление своими полномочиями должностными лицами-представителями власти [1, 47-49; 4, 108-109].

Следовательно, институт административных судов во Франции возник и функционирует в тесной взаимосвязи с системой органов исполнительной власти. При глубоком анализе мы приходим к выводу, что административная юстиция и исполнительная власть взаимодействуют друг с другом как часть и целое, так как административные суды функционируют непосредственно внутри исполнительной власти. В результате широкого развития и применения административной юстиции во Франции административные суды были созданы также и в Германии, Испании, Италии, Бельгии, Голландии и т. д.

Рассмотрим административные суды в Соединенных Штатах Америки и проанализируем основные отличия от системы административных судов Франции. Главной характерной особенностью административной юстиции США является отсутствие единой, общегосударственной судебной системы. Поэтому в каждом штате существует своя судебная система и федеральная судебная система, которые функционируют параллельно. Следует отметить, что суды штатов ни в какой мере не подчинены федеральным судам, а также не подотчетны им. Каждый отдельный штат вправе создавать свои судебные органы вне зависимости от других штатов и федеральных служб.

Впервые административные учреждения в США были созданы Законом от 1855 г. для разбора жалоб на финансовые нарушения органов власти. С этого момента и начинается стабильное развитие данных административных учреждений в США [2, 82-83]. Более четкое закрепление и оформление в США они получили уже в начале 20 века, когда наряду с общими судами начали действовать специализированные административные органы. Эти органы обладали квазисудебными полномочиями и рассматривали возникающие между гражданами и властью административные споры, поэтому в силу своей компетенции, они были названы административными трибуналами. Административными трибуналами в США называются Претензионный суд, Налоговый суд и различные федеральные агентства, обладающие квазисудебными полномочиями.

Основанием для начала административного процесса в США является жалоба гражданина на неправомерные действия административных органов. По делу выносится решение, которое должно быть обоснованным и заканчиваться приказом. В случае несогласия гражданина с вынесенным решением, он может обжаловать его в апелляционную инстанцию, а затем и в общий суд. Характерной особенностью административного процесса США является то, что суды, рассматривая то или иное дело, высказываются, главным образом, по юридической стороне вопроса, то есть непосредственно

осуществляют оценку правоприменения и реализации закона административными органами. Что касается фактической стороны спора, то они либо оставляют без внимания, считая, что специалисты административного трибунала лучше разбираются в технических вопросах, либо касаются данной стороны с осторожностью.

Сравнительный правовой анализ системы административных судов США и англосаксонской правовой семьи свидетельствует о том, что эти органы административной юстиции действуют на границе между исполнительной и судебной ветвями власти, так как они функционируют в непосредственной связи и тесном взаимодействии с административными органами, а также обладают судебными полномочиями, поэтому уместно сказать о двойственной юридической природе данного института административной юстиции в США.

Сравнивая англосаксонскую систему административной юстиции с континентальной, стоит отметить, что, например, в США и Англии хоть и отсутствует система административных судов, фактически их полномочия выполняют административные трибуналы. Они обладают определенными достоинствами, среди которых неформальность, гибкость системы органов административной юстиции, скорость разрешения дел благодаря высокой компетентности сотрудников административных органов, незначительные затраты на содержание аппарата по сравнению с Францией. Недостатки: узкая компетенция административных трибуналов.

Главным же характерным отличием административных судов от административных трибуналов является то, что они не подконтрольны общим судам. Так, например, в Германии и Франции административные суды не подчиняются общим и действуют независимо от них. Представляется, что это наиболее близко к нашей правовой системе, в то время как возникновение и развитие административных органов в США с квазисудебными полномочиями обусловлено историческими факторами. Поэтому, кажется разумным произвести рецепцию опыта Франции в области создания и развития системы органов административной юстиции по нескольким основаниям:

- схожесть правовых систем, а также конституционного строя;
- необходимость многоуровневого контроля административных судов;
- функционирование административных судов внутри ветви судебной системы в условиях нашей правовой системы будет намного эффективнее, чем придание данному органу межотраслевого значения (ввиду потенциальной возможности размывания компетенции данного органа).

Исследовав систему административных органов во Франции и США, мы приходим к выводу, что для современных реалий Российской Федерации создание данной ветви судебной власти просто необходимо и обусловлено развитием правовой системы и общественных отношений, которые требуют рационального регулирования. Правоприменительная практика свидетельствует о высоком уровне нарушения прав и законных интересов граждан со стороны органов государственной власти, что недопустимо для современных развитых демократических государств.

Как отмечалось выше, при создании административных судов в РФ следует обратить особое внимание на систему органов апелляционной инстанции, а также на кадровый состав этих ведомств. Особого внимания требуют контрольно-надзорные органы в области административной юстиции, создание которых предлагается произвести по образцу органов контроля и надзора во Франции. Следует также предусмотреть орган, разрешающий споры, возникающие в случае невозможности определения, к компетенции каких судов относится данный спор, то есть непосредственно подобие Конфликтного суда.

Поэтому создавая административные суды в РФ, необходимо учитывать особенности исторического развития правовой системы, существующие проблемы в отраслевом законодательстве и в реализации норм права, а также предусмотреть создание системы контрольно-надзорных органов по образцу Франции.

#### Список литературы:

1. Боботов С. В. Государственный совет Франции: политическая роль и юридические функции // Сов. гос. и право – М.: Наука, 1987. № 7.
2. Гуссаковский П. Н. Административная юстиция / Журн. Мин. юст., 1906.
3. Ковалевский М. М. Опыты по истории юрисдикции налогов во Франции с XIX века до смерти Людовика XIV. Т.1. М., 1876.
4. Лесаж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Сов. гос. и право – М.: Наука, 1981. № 11.
5. Тарановский В. Ф. Отзыв на сочинение С. А. Корфа «Административная юстиция в России» (Т. 1-2. СПб., 1910) Юрьев, 1910.

**References:**

1. Bobotov S. V. French Conseil d'Etat: the Political Role and Juridical Functions [Gosudarstvennyi soviet Frantsii: politicheskaya rol' i yuridicheskie funktsii]. *Sov. Gos. i pravo – The Soviet State and Law*, Moscow: Nauka, 1987, no. 7.
2. Gussakovskii P. N. Administrative Justice [Administrativnaya yustitsiya]. *Zhurn. Min. yust. – Magazine of the Ministry of Justice*, 1906.
3. Kovalevskii M. M. *Experiences According to the History of Tax Jurisdiction in France since the XIX Century until the Death of Louis XIV. V.1* [1876. Opyty po istorii yurisdiktsii nalogov vo Frantsii s XIX veka do smerti Lyudovika XIV. T.1]. Moscow: 1876.
4. Lesazh M. Judicial Control over the Activities of Administration in France [Sudebnyi kontrol' za deyatel'nost'yu administratsii vo Frantsii]. *Sov. Gos. i pravo – The Soviet State and Law*, Moscow: Nauka, 1981, no. 11.
5. Taranovskii V. F. *Review of the Work of S. A. Korf "Administrative Justice in Russia"* (Vol. 1-2, St. Petersburg: 1910) [Otzyv na sochinenie S. A. Korfa «Administrativnaya yustitsiya v Rossii» (T. 1-2. SPb., 1910)]. Yuriev: 1910.