

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КВАЗИСУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ: ИНСТРУМЕНТ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРАВОСУДИЯ ОТ ГОСУДАРСТВА?

Аннотация. В статье проанализирован правовой институт административных квазисудебных органов в англосаксонской и континентально-европейской правовых семьях. В целом административные квазисудебные органы относятся к органам, созданным государством (законодательным органом или, как в США, президентом) для целей нормативного регулирования некоторых особо важных областей деятельности (экономики и прав человека), а также для урегулирования споров внесудебным способом, когда государство не считает себя легитимным вмешиваться напрямую. По идеологическим причинам данный институт более развит в англосаксонских странах, в которых механизмы дерегуляции, или феномен деэтизации, являются нормой правления. В странах европейско-континентальной модели государство продолжительное время играло решающую роль, ввиду чего распространение данного института началось позже и осуществлялось медленнее, в основном после Второй мировой войны, когда идеологическим путем дискредитировали государство в пользу гражданского общества. Относимость этих органов к государству продолжает вызывать много доктринальных споров, особенно в контексте их независимости. Независимость административных квазисудебных органов не означает их безответственность и отсутствие обязательств со стороны государства, которое их создает. Тем более что при выполнении данными органами судебных функций применяются все правовые принципы и гарантии независимости и беспристрастности правосудия. Здесь возникает идеологический тупик: попытки отчуждения правосудия от государства с помощью создания пара-государственных судебных органов завершатся либо укреплением их политизации, либо возвращением в государственную сферу.

Ключевые слова: квазисудебные органы, этатизм, правосудие, независимость правосудия, США, Франция, Великобритания, государственный контроль, либерализм.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.154.9.158-167

Сфера компетенций, которые государство вправе реализовывать самостоятельно, будет варьироваться в зависимости от разных факторов, таких как доминирующая идеология в обществе, степень экономического развития страны, определенные исторические трагедии и т.д. Иными словами, разные факторы формируют общественное мнение и понимание роли

государства. В связи с этим сначала в странах англосаксонской модели и позже в европейских континентальных странах стали создаваться паражосударственные органы в целях урегулирования тех или иных вопросов и споров, когда государство полагало не совсем уместным одностороннее действие со своей стороны. Таким образом, эти органы вписываются в процесс

© Беше-Головко К., 2019

* Беше-Головко Карин, доктор публичного права (Франция), президент Комитас Генциум Франция Россия, приглашенный профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова bechet.golovko@gmail.com

105318, Россия, г. Москва, ул. Щербаковская, д. 20

деэтатизации, который наблюдается в Европе после Второй мировой войны. В США данные структуры называются «агентства», в Великобритании — «квазиавтономные неправительственные организации», а во Франции — «независимые административные органы».

Когда государство считает себя нелегитимным напрямую вмешиваться в общество по некоторым вопросам, напрямую регулировать определенную сферу деятельности, оно создает специальный орган, в компетенцию которого входит урегулирование данной деятельности. Феномен развития этих органов отражает процесс деструктуризации государства, захватившей страны на фоне глобализации с конца Второй мировой войны. Эти органы в доктрине обозначаются как «административные квазисудебные органы», потому что: во-первых, их создает государство с целью нормативного регулирования определенных сфер деятельности и разрешения споров между субъектами данных сфер; во-вторых, в состав данных органов входят не исключительно профессиональные судьи, члены этих организаций вступают в должность по специальным правилам. В этом смысле такие органы обладают административным характером, одновременно выполняя судебную функцию. Теоретически невозможно предоставить им статус суда, поскольку во всех случаях им не хватает одного атрибута для того, чтобы стать полноценным судебным органом.

Из-за неопределенности правового статуса анализируемых органов невозможно однозначно сказать об их количестве в каждой стране. По естественным идеологическим причинам институт административных квазисудебных органов более развит в странах англосаксонской модели, в которых механизмы дерегуляции, или феномен деэтатизации, являются нормой правления. В странах европейско-континентальной модели государство продолжительное время играло решающую роль, ввиду чего распространение данного института началось позже и осуществлялось медленнее, в основном после Второй мировой войны, когда идеологическим путем дискредитировали государство в пользу гражданского общества.

1. Сложности определения понятия административных квазисудебных органов

De facto институт административных квазисудебных органов существует почти во всех странах, однако законодатель неохотно его определяет. Для того имеется несколько причин. Во-первых, данный институт развивался по мере необходимости, а не системно-теоретически. Во-вторых, его антигосударственный идеологический характер вынуждает законодателя держать его в нейтральной юридической зоне, по принципу «всему, что не сформулировано, сложнее противоречить».

Даже в Великобритании, где впервые были созданы административные квазисудебные органы исторически, доктрина затрудняется их определить. В широком смысле данная юридическая категория охватывает юридические лица, которые созданы государственными органами, осуществляют государственные функции, финансируются государством, но обладают определенной степенью независимости от избранных представителей власти¹. Во французском праве административные квазисудебные органы относятся к органам, созданным государством (обычно законодательным органом власти) для регулирования от имени государства некоторых особо важных областей деятельности (экономики и прав человека), когда государство не считает себя легитимным вмешиваться напрямую².

Эти теоретические сложности определения административных квазисудебных органов также вытекают из прагматического подхода к созданию этих органов. Изначально административные квазисудебные органы зародились в Великобритании в XVII—XVIII вв., однако в современном понимании они появились позже, в США в конце XIX в. В 1887 г. была создана Комиссия по вопросам торговли между штатами (Interstate Commerce Commission), целью которой был контроль и ограничение полномочий железнодорожных компаний, поскольку устанавливаемые ими тарифы были слишком высоки для фермеров, что провоцировало ряд споров и конфликтов. В последующем были созданы другие агентства: например, в 1914 г.

¹ См.: Matthew V. Flinders and others. Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government. London: Polgrave Macmillan, 1999. Pp. 17—18.

² См.: официальный сайт французской администрации. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/qu-est-ce-qu-autorite-administrative-independante-aai.html>.

Федеральная комиссия по торговле (Federal Trade Commission), в 1934 г. Федеральная комиссия по связи (Federal Communications Commission) и т.д. В Канаде также вследствие развития железнодорожного сообщения законодатель принял решение о создании подобных органов. В 1851 г. Парламент обсуждал The Railway Act, в котором предусматривалось создание Бюро комиссариатов железной дороги (Board of Railway Commisionners). Однако депутаты продолжительное время не могли решить ключевой вопрос о передаче независимому органу государственных полномочий. После непродолжительных дебатов законодатель принял The Railway Act в 1903 г., на основании которого было создано Бюро комиссариатов железной дороги, ставшее образцом для всех остальных независимых органов³. В настоящее время в Великобритании в категорию квазиавтономных неправительственных организаций (QUANGOS) входят разные подкатегории органов: исполнительные агентства (Next Steps Agencies) в области исполнения текущих административных функций и неминистерские государственные органы (Non-departmental Public Bodies), в состав которых входят так называемые трибуналы (строго в области правосудия), консультативные органы (Advisory Committes), музеи, национальные банки, надзорные органы и т.д.

В отличие от стран англосаксонской модели, в континентальной Европе институт административных квазисудебных органов начал развиваться позже. Понятие «независимый административный орган» во французском праве возникло относительно недавно; формально — с принятием Закона от 6 января 1978 г. о национальной комиссии по информатике и свободам (Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL). В такую категорию правовых институтов попадают некоторые органы, относящиеся к администрации, но не подчиненные административной иерархии. В Италии система административных квазисудебных органов развивалась по примеру французской модели. В целом в континентальных европейских странах таких органов меньше, чем в странах ан-

глосаксонской модели, и они появились позже, преимущественно в 1970-х гг. (в Италии, Франции, Нидерландах и др.). Например, в Германии⁴ административные квазисудебные органы разделяются на административные учреждения разных уровней (Zentralstelle), тесно связанные с федеральными органами, и на учреждения публичного права (Anstalten des öffentlichen Rechts), которые являются юридическими лицами и обладают большей самостоятельностью. В Испании модель функционирования анализируемых органов похожа на немецкую: органы, связанные с администрацией, отграничиваются от тех, что обладают большей самостоятельностью. В странах Северной Европы данные органы появились раньше, в XIX в. Например, в Норвегии они были учреждены de facto в 1816 г., но конкретно они не обозначаются ни в законах, ни в конституции. Категория административных квазисудебных органов была определена доктриной⁵.

2. Критерии для определения правового института административных квазисудебных органов

Ввиду разнообразия практики в области административных квазисудебных органов доктрина затрудняется выделить их общие критерии. Тем не менее определенной консенсус найден.

Административные квазисудебные органы создаются и финансируются государством. Без политического решения, принятого государственными органами в виде закона или подзаконного акта, невозможно создать административный квазисудебный орган. В редких случаях, например в Греции, учреждение некоторых подобных органов предусмотрено конституцией страны. Как следствие, государство обеспечивает их финансирование. Таким образом, они ни в коем случае не могут быть частью гражданского общества.

Административные квазисудебные органы исполняют государственные функции. Административные квазисудебные органы созданы

³ См.: сайт Национальной ассамблеи Франции. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2925-tl.asp#P371_69750.

⁴ О Германии подробнее см.: *Tour M. de La. Allemagne // Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation*. P. Gélard (sous la dir de). Les Autorités administratives indépendantes. 2006. T. II. Pp. 213—215.

⁵ См. на сайте Сената: *Pontier J.-M. Etude de droit comparé sur les autorités administratives indépendantes réalisée sous la direction de M. Jean-Marie Pontier. Synthèse des rapports nationaux // URL: <https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-244.html>*.

именно для осуществления государственных функций от имени государства. Однако полномочия, которые государство готово им делегировать для реализации таких функций, варьируются в зависимости от национальных традиций и понимания роли государства. В странах англосаксонской модели государство делегирует больше полномочий, потому что оно исторически менее легитимно вмешивается в общественные вопросы, тогда как в континентальных европейских странах такие делегированные полномочия ограничены.

Сфера государственных функций, которые обычно входят в компетенцию административных квазисудебных органов, состоит из надзорных, консультативно-нормативных и судебных функций.

Во-первых, административные квазисудебные органы прежде всего осуществляют надзор в области действия экономических правил и обеспечения конституционных прав и свобод. В этих сферах государство делегирует им функции надзора потому, что в первом случае оно считает, что технические аспекты рыночной экономики требуют специалистов, что соответствует либеральной идеологии, а во втором случае ввиду политического характера вопроса прав человека. Например, в финансовой области создана Финансовая, банковская и страховая комиссия (CFBA) в Бельгии, Комиссия биржевых операций (Commission des opérations de bourse) во Франции; в области конкуренции в США создана Федеральная комиссия торговли (Federal Trade Commission), во Франции — Совет конкуренции (Conseil de la concurrence); в области санитарной безопасности в США создана Комиссия для надзора за соблюдением санитарных стандартов в шахтах (Federal Mine Safety And Health Review Commission) и т.д. Таким образом, в этих областях замечается некая попытка «приватизации» надзора и дальше правосудия. Помимо экономико-финансовой области, надзор имеет большое значение в области защиты прав граждан. Надзор может касаться в целом прав человека и тогда входит в компетенцию омбудсмена: в Бельгии административным квазисудебным органом является федеральный медиатор; в Греции такую роль выполняет так называемый адвокат гражданина; в Швеции — омбудсмен. Во многих странах создают, параллельно институту омбудсмена, разные органы для защиты отраслевых прав. Например, в США

для защиты прав наемных работников на частных предприятиях в 1933 г. Законом Вагнера⁶ было создано Национальное бюро трудовых отношений (National Labor Relations Board), в котором работают более 3 000 человек, в том числе 650 адвокатов. Некоторые опасности возникают из-за технологических изменений государственного управления, в том числе под влиянием цифровизации, вследствие которой личные данные граждан могут оказаться в открытом доступе. В связи с этим в Испании было создано Агентство защиты личных данных, а в Великобритании — Офис уполномоченного по информации и т.д.

Отдельно стоит вопрос о радиовещании и телевидении. В либеральных странах необходимо найти компромисс между полным контролем и абсолютной свободой, чтобы избежать как тоталитаризма, так и хаоса. Радиовещание и телевидение традиционно играют ключевую роль в процессе формирования общественного мнения, их дематериализация в Интернете ничего не меняет: изменилась только техническая поддержка, но не функции. В связи со стратегической важностью вопроса, несмотря ни на что, государство должно деликатно их держать под контролем, однако оно не может позволить себе афишировать такой контроль. Связь государства с органами радиовещания и телевидения организуется по-разному, поскольку, помимо государственных каналов и радиостанций, которые по естественным причинам легче контролировать, существуют частные операторы. Обычно создается специальный орган для надзора, у которого, кроме надзорных, могут быть некоторые репрессивные полномочия, например в виде возможности наложения штрафа. Например, в Валлонии (регион в Бельгии) существует Высший аудиовизуальный совет, в Испании Государственное предприятие испанских радио и телевидения (RTVE) также исполняет надзорные функции по прямому контролю депутатов, в Канаде создана Канадская комиссия радио, телевидения и связи (CRCT), в США — Федеральная комиссия по связи (Federal Communications Commission), а в Великобритании — Независимая комиссия телевидения (Independent Television Commission).

Во-вторых, помимо надзорных полномочий, административные квазисудебные органы выполняют консультативно-нормативные функции. Поскольку в их состав входят специалисты

⁶ Wagner Act § 29 U. S. Code 167.

определенной области, государство может консультироваться с ними для нормативного регулирования соответствующей отрасли. В Бельгии, согласно требованиям ЕС об открытости конкуренции на рынке газа и электричества, была создана Комиссия для регуляции электричества и газа (*Commission de régulation de l'électricité et du gaz*), в полномочия которой входит консультирование правительства по вопросам правового регулирования данной области⁷. В Великобритании Комиссия по расовому равенству имеет возможность влиять на законодательный процесс посредством своих годовых докладов, в которых представлены прямые рекомендации для власти⁸. В некоторых случаях полномочия этих органов усилены, и они сами могут принимать нормативные акты (более или менее общего значения) в рамках закона.

Это в основном встречается в сфере регулирования деятельности бирж, телекоммуникаций или энергетики. На этом этапе делегирования государственных функций начинается процесс дерегуляции государственности, что ставит под вопрос теоретическую и историческую монополию государства на издание правовых актов. В США, например, Комиссия безопасности потребительских товаров (*Consumer Product Safety Commission*) в том числе принимает общие нормы безопасности. Во Франции подобные полномочия по принятию подзаконных актов входят в компетенцию Высшего совета по аудиовизуальным средствам, который был создан Законом 1986 г.⁹ Передавая таким органам нормативные полномочия, государство объективно теряет свою монополию. Для того чтобы не поставить под угрозу единство правовой системы страны и иерархию норм, создаются разные ограничения. Во Франции, например, тот же Закон о Высшем совете по аудиовизуальным средствам предусматривает наличие обязательного правительственного надзора за подзаконными актами этого Высшего совета. Таким образом, Высший совет обя-

зан направлять все свои подзаконные акты премьер-министру, у которого имеется 15 дней для их изменения¹⁰. Более того, Конституционный совет Франции¹¹ напомнил законодателю, что акты всех подобных органов подвергаются контролю со стороны правительства, у которого и в этих случаях сохраняется ответственность перед парламентом. Тем самым Конституционный совет переложил ответственность за деятельность этих «независимых органов» на правительство, напомнив ему, что их независимость носит частичный характер. Конституционный совет также ограничил материальную сферу полномочий этих органов. В этом смысле административные квазисудебные органы не могут обладать монополией в их конкретном секторе, они могут принимать нормативные акты исключительно в рамках законов и регламентов (т.е. подзаконных актов общего характера), и законодатель не может предусматривать подчинение декретов (т.е. подзаконных актов министров) нормативным актам общего характера, изданным подобными независимыми органами. В противном случае возникла бы угроза для правового государства вследствие нарушения и единства правовой системы и иерархии норм.

В-третьих, административные квазисудебные органы выполняют государственные функции также в области правосудия. За исключением британской системы, где так называемые трибуналы (*Tribunals*) действительно созданы по модели судебных органов, хотя и входят в категорию квазиавтономных неправительственных организаций, в других правовых системах они институционально отличаются от полноценных судебных органов, хотя материально и функционально носят судебный характер, поскольку им переданы репрессивные и процессуальные полномочия. В США в компетенцию некоторых комиссий входит полномочие судебного преследования, иногда эти комиссии могут даже принимать решение, эквивалентное судебному. Такими полномочиями наделена, например, Комиссия по соблюдению равноправия при тру-

⁷ *Déon D., Bombois T., Ceder T., Pucke G., Renders D., Gors B. Belgique // Gélard P. (sous la dir de). Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation. Les Autorités administratives indépendantes. P. 246.*

⁸ См., например: Доклад 2006 г. // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250635/0347.pdf.

⁹ Закон от 30 сентября 1986 г. № 86-1067 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

¹⁰ Ст. 3 и 6 Закона от 30 сентября 1986 г. № 86-1067.

¹¹ См.: постановление Конституционного совета от 18 сентября 1986 г. № 86-217 DC // Сайт конституционного совета. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm>.

доустройстве (Equal Employment Opportunity Commission)¹², которая может рассматривать жалобы на нарушение права на трудоустройство, принимать решение или выступить в судебном процессе в качестве *amicus curiae* против лиц частного и публичного права, хотя институционально она не является судебным органом. Более того, правовой институт административных квазисудебных органов используется для целей альтернативного разрешения споров. В этом смысле Федеральная морская комиссия (Federal Maritime Commission)¹³ регулирует международный морской коммерческий транспорт на американских берегах. В странах европейско-континентальной модели также имеются административные квазисудебные органы, у которых имеются репрессивные полномочия, а иногда и полномочие принимать решение. Они в основном встречаются в экономико-финансовой сфере. В Германии, например, Законом о борьбе с ограничением конкуренции 1957 г. было создано Федеральное бюро надзора по антиконкурентным соглашениям¹⁴ в виде федерального административного учреждения, связанного с Министерством экономики и труда. Секции по разрешению споров данного Бюро принимают решения по квазисудебным процессуальным правилам коллегиально (в состав каждой секции входят один председатель и два ассессора). Бюро иерархически зависит от министерства, в компетенцию которого входит проверка актов, принятых бюро, и направление ему инструкций, в обязательном порядке публикуемых в Федеральном бюллетене. Очевидно, что вопрос независимости или, скорее, зависимости этих органов действительно исключить нельзя. Можно также заметить, что жесткие требования институциональных гарантий независимости и беспристрастности, которые существуют в отношении судебных органов, по каким-то причинам здесь не поднимаются. На практике министерство довольно редко использует эти полномочия, что *de facto* дает Бюро определенную степень независимости, однако государство оставляет за собой возможность при необходимости корректировать деятельность Бюро.

Более того, при установлении Бюро запрета на конкретное слияние фирм заинтересованные лица могут обратиться к министерству за «министерским разрешением». В таком случае министр имеет право изменить решение Бюро. Помимо этого, заинтересованные лица могут оспаривать решения Бюро в Высшем региональном суде Дюссельдорфа, а затем — в Федеральном верховном суде.

Во Франции разные административные квазисудебные органы на законодательном уровне получили парасудебные полномочия, что определяет необходимость рассмотрения вопроса об их праве на проведение расследования. Расследование требует доступа к информации, поэтому для определенных независимых органов закон предусматривает отмену профессиональной и банковской тайны, т.е. оператор конкретного сектора не может ссылаться на конфиденциальность в целях отказа в передаче информации административным квазисудебным органам. В некоторых сферах, в основном финансовых, операторы обязаны незамедлительно передавать информацию по мере ее поступления, независимые органы обязаны защищать конфиденциальность этих данных. Проблема полномочий независимых органов возникает с юридической точки зрения в случае недобросовестности операторов. Вопрос заключается в определении зависимости и (или) независимости этих административных квазисудебных органов от судебных структур расследования. Например, Совет конкуренции и Высший орган финансовых рынков могут обращаться к председателю трибунала большей инстанции для получения разрешения от их следователей на принятие мер судебного расследования, таких как изъятие документов¹⁵. Предусмотреть полную независимость этих структур значило бы отнять судебные функции у государства, что противоречит пониманию государства в европейских континентальных странах.

Административные квазисудебные органы являются независимыми. Абсолютная независимость теоретически невозможна¹⁶, она означала бы изолированность данной систе-

¹² URL: https://www.eeoc.gov/eeoc/enforcement_litigation.cfm.

¹³ URL: <https://www.fmc.gov/about/history.aspx>.

¹⁴ См.: Office parlementaire sur la législation. 2006. Op. cit. Pp. 195—196.

¹⁵ См.: Office parlementaire sur la législation. 2006. op. cit. Pp. 86—87.

¹⁶ См. наш параграф «Логическая невозможность абсолютной независимости» // Суд и государства / под ред. Л. В. Головки и Б. Матье. М. : Статут, 2018. С. 65—68.

мы. По мнению Н. Лумана, независимость «не означает полного разрыва всех отношений со структурами и событиями, которые находятся за пределами процедур»¹⁷. С этой точки зрения процедура является элементом, которая создает дифференциацию, необходимую для формирования целостной системы. В этом смысле административные квазисудебные структуры независимы, однако они одновременно связаны и с государством, и с обществом.

Связь этих органов с государством обеспечивается на разных уровнях: они, как мы уже написали, создаются посредством принятия нормативного акта и не могут быть результатом исключительной инициативы общества; они финансируются государственным бюджетом; государство принимает участие в назначении их членов, которые частично могут быть государственными служащими или судьями. При этом их независимость от государства обеспечивается ограничением полномочий государственных структур. Например, в США Президент не обладает дискреционными полномочиями отправлять в отставку членов этих органов. Более того, обычно руководящий орган носит коллегиальный и плюралистский характер, что позволяет уменьшить влияние политических мотивов конкретных назначений. Во Франции рассматриваемые органы одновременно имеют административный характер, хотя и не включаются в административную иерархию. Их решения не подлежат обжалованию в высшей административной инстанции, предполагается только судебное обжалование. В целом государственные структуры ограничены в своих возможностях контролировать административные квазисудебные органы.

3. Контроль за административными квазисудебными органами

Контроль за административными квазисудебными органами осуществляется политическим, бюджетным и судебным способами.

Политический контроль за административными квазисудебными органами может осуществляться *a priori* и *a posteriori*, законодательной и исполнительной властью.

A priori, во-первых, стоит вопрос назначения членов этих органов. Выбор руководителей является политическим решением, которое не может оставаться в руках органов одной ветви власти. Таким образом, если в полномочия президента входит назначение некоторых лиц, закон может предусматривать обязательность согласования его решения с депутатами. Такая система существует во Франции в некоторых случаях, установленных законом для 16 независимых административных органов. Процедура назначения предусматривает слушание в каждой палате парламента, который может отвергнуть кандидатуру, если две трети парламентариев проголосуют против. Вместе с тем парламентарии не могут влиять на назначение руководителей независимых административных органов, если оно является результатом выбора руководящего коллегиального органа. Такой запрет возникает в связи с решением Конституционного совета 2012 г.¹⁸, согласно которому принцип разделения властей при отсутствии соответствующего конституционного положения является препятствием для подчинения назначения административными или судебными органами проведению парламентарских слушаний с целью подтверждения кандидатур¹⁹.

Во-вторых, в процессе учреждения административных квазисудебных органов можно заметить конкуренцию между ветвями власти. Когда законодатель создает подобные органы, он старается их оградить от контроля со стороны исполнительной власти в лице президента или правительства. А когда административные квазисудебные органы учреждаются исполнительной властью, то все происходит наоборот, поскольку контроль со стороны законодательной власти осложнен. Таким образом, в процессе создания административных квазисудебных органов невозможно не учитывать политический фактор, в том числе политическую борьбу между органами исполнительной и законодательной власти, а также их ситуативные политические интересы.

В основном контроль развивается *a posteriori*. В таком случае контролирующий орган может требовать объяснительные доклады относительно деятельности административных

¹⁷ См.: *Lhumann N. La légitimation par la procédure*. Laval : Les Presses de l'Université de Laval, 2001. P. 51.

¹⁸ Постановление Конституционного совета от 13 декабря 2012 г. № 658-DC (п. 39).

¹⁹ «Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle

квазисудебных органов, а также создавать парламентские комиссии, президент вправе прекращать полномочия руководителей, законодатель может прекращать существование этих структур.

Бюджетный контроль за административными квазисудебными органами

Поскольку административные квазисудебные органы в основном финансируются государством, они теоретически подвергаются контролю со стороны государственных финансовых органов, таких как счетная палата или парламентские комиссии. Хотя на практике по разным причинам контроль является довольно слабым.

Эффективность бюджетного контроля во многом зависит от транспарентности финансирования этих органов и использования средств. Во Франции именно неясность бюджетной поддержки административных квазисудебных органов осложняет работу парламентариев и Счетной палаты. Объем и источник финансирования настолько смутные, что представляется невозможным установить, сколько бюджетных средств направляется на финансирование административных квазисудебных органов.

В Италии, наоборот, для установления размера получаемых административными квазисудебными органами бюджетных средств Законом от 23 декабря 2014 г. был создан специальный фонд, в который государство направляет финансирование всех подобных органов для целей дальнейшего распределения средств. Таким образом, в отличие от французской системы, можно эффективнее контролировать и объем финансирования, и его использование.

Во Франции не все административные квазисудебные органы обязаны отправлять финансовый отчет парламенту, а Счетная палата не контролирует все структуры. В основном контролируются только наиболее важные. Из 42 административных квазисудебных органов в 2014 г. контролю подверглись 25, что составляет, однако, 95 % общего государственного финансирования. Хотя по неизвестным причинам некоторые особо важные структуры не контролируются, тогда как их бюджет явля-

ется значительным, например Национальная комиссия общественных дебатов (Commission nationale du débat public) с годовым бюджетом 2 млн евро и Высший совет счетного комиссариата (Haut conseil du commissariat aux comptes) с годовым бюджетом 20 млн евро.

Более того, развитие надзорных полномочий парламента зависит от национальных традиций. Во Франции, где исполнительная власть играет центральную роль, доклад руководителей административных квазисудебных органов в парламенте выглядит скорее как вежливая беседа, а не как парламентарское слушание. На таких мероприятиях руководитель данных органов представляет свое мнение о том, что требуется делать дальше, он не защищает свои итоговые результаты, не обосновывает свои финансовые решения. В Великобритании, в отличие от Франции, министр несет ответственность перед парламентариями за действия всех категорий квазиавтономных неправительственных организаций (не только исполнительных агентств), а также за действия неминистерских государственных и консультативных органов. Если в виде исключения министр не несет ответственности в отношении некоторых из них, то они сами отвечают перед парламентариями в рамках процедуры accountability, согласно которой рассматривается адекватность финансовых выборов, сделанных руководителями данных органов с точки зрения принципов управления²⁰. В такой процедуре действует бизнес-логика в отношении структур, выполняющих государственные функции, а не логика общего публичного интереса, что в конечном итоге влечет ослабление государственности.

Судебный контроль за административными квазисудебными органами

Развитие судебных полномочий административных квазисудебных органов, о котором мы выше писали, неожиданно способствовало развитию судебного контроля над ними. В этом смысле данные органы стараются встроиться в судебную систему, стать одним из ее звеньев. Таким образом, заинтересованное лицо может обратиться либо в суд общей юрисдикции, либо в административный суд в зависимости от национальной судебной системы. Поскольку

soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée».

²⁰ Подробнее о процедуре accountability в Великобритании см.: Broadfoot P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur // Revue française de pédagogie. 2000. № 130. Pp. 43—55.

во Франции независимые административные органы не входят в административную иерархию, заинтересованному лицу необязательно сначала обращаться в администрацию с административным иском, можно сразу обращаться с суд. В принципе контроль входит в компетенцию административных судов, но в некоторых случаях, установленных законом, можно обращаться в суд общей юрисдикции²¹.

В США федеральные суды контролируют превышение полномочий этими органами или нарушение федеральных конституционных норм, хотя судебный контроль касается исключительно окончательных решений²².

Независимость этих административных квазисудебных органов не означает их безответственность, отсутствие обязательств со стороны государства, когда оно их создает. Они должны быть, насколько это реально, независимы от политики, но не от государства, потому что

они тоже должны защищать общий публичный интерес. Насколько на практике это возможно, можно, конечно, поспорить.

Более того, для стран — членов Совета Европы существует обязательство применять к ним все правовые принципы-гарантии независимости и беспристрастности правосудия в отношении тех органов, которые обладают судебными полномочиями. Тем самым государство получает возможность усилить контроль за их действиями и актами. И здесь образуется идеологический тупик: попытки отчуждения правосудия от государства с помощью создания парагосударственных судебных органов завершатся либо укреплением их политизации, либо возвращением в государственную сферу. Такой феномен иллюстрирует почти невозможность создания сильных судебных структур, являющихся неполитизированными, остающихся вне государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Суд и государства / под ред. Л. В. Головки, Б. Матье. — М. : Статут, 2018.
2. *Achour M.* La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente? // *Revue internationale de droit pénal.* — 2013. — № 3. — P. 463—480.
3. *Broadfoot P.* Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur // *Revue française de pédagogie.* — 2000. — № 130. — Pp. 43—55.
4. *Cole J.* An Introduction to Judicial Review of Federal Agency Action // *CRS Report.* — 2016. — URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44699.pdf>.
5. *Déon D., Bombois T., Ceder T., Pucke G., Renders D., Gors B.* Belgique // *Gélard P.* (sous la dir de). Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation. Les Autorités administratives indépendantes. — T. II. — 2006.
6. *Flinders M. V.* and others. *Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government.* — London : Polgrave Macmillan, 1999.
7. *Gélard P.* (sous la dir. de). Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation. Les Autorités administratives indépendantes. — T. II. — 2006.
8. *Lhumann N.* La légitimation par la procédure. — Laval : Les Presses de l'Université de Laval, 2001.
9. *Pontier J.-M.* Etude de droit comparé sur les autorités administratives indépendantes // *Pontier J.-P.* (sous la dir. de). Synthèse des rapports nationaux. — URL: <https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-244.html>.

Материал поступил в редакцию 14 января 2019 г.

²¹ О судебном контроле независимых административных органов во Франции см.: *M. Achour.* La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente? // *Revue internationale de droit pénal.* 2013. № 3. P. 463—480.

²² См.: *Cole J.* An Introduction to Judicial Review of Federal Agency Action. *CRS Report.* 2016 // URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44699.pdf>.

ADMINISTRATIVE QUASI-JUDICIAL BODIES: A TOOL FOR THE INDEPENDENCE OF JUSTICE FROM THE STATE?

BESHET-GOLOVKO Karine, Doctor of Public Law (France), President Comitatus Gentium France-Russie,
Visiting Professor of the Lomonosov Moscow State University
bechet.golovko@gmail.com
105318, Russia, Moscow, ul. Shcherbakovskaya, d. 20

Abstract. *The paper analyzes the legal institution of administrative quasi-judicial bodies in the Anglo-Saxon and continental European legal families. In general, administrative quasi-judicial bodies refer to bodies created by the state (the legislature or, as in the US, the president) for the purpose of regulating certain critical areas of activity (the economy and human rights), as well as for settling disputes out of court, when the state does not consider itself legitimate to intervene directly. For ideological reasons, this institution is more developed in the Anglo-Saxon countries, in which the mechanisms of deregulation, or the phenomenon of deetatization, are the norm of government. In the countries of the European-continental model, the state played a decisive role for a long time, which is why the spread of this institution began later and was carried out more slowly, mainly after the Second World War, when the state was discredited ideologically in favor of civil society. The relevance of these bodies to the state continues to give rise to many doctrinal disputes, especially in the context of their independence. The independence of quasi-judicial administrative bodies does not mean that they are irresponsible and that the state that creates them has no obligations. Moreover, all legal principles and guarantees of the independence and impartiality of justice are applied in the performance of judicial functions by these bodies. Here there is an ideological impasse: attempts to alienate justice from the state through the establishment of para-state judicial bodies will result either in their politicization or in their return to the public sphere.*

Keywords: quasi-judicial bodies, etatism, justice, independence of justice, USA, France, UK, state control, liberalism.

REFERENCES

1. *Sud i gosudarstva* [Court and state]. Edited by L.V. Golovko and B. Mathieu. Moscow: Statut Publ., 2018.
2. Achour M. La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente? *Revue internationale de droit pénal*. 2013. No. 3. Pp. 463—480.
3. Broadfoot P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur. *Revue française de pédagogie*. 2000. No. 130. Pp. 43—55.
4. Cole J. An Introduction to Judicial Review of Federal Agency Action. CRS Report. 2016. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44699.pdf>.
5. Déon D., Bombois T., Ceder T., Pucke G., Renders D., Gors B. Belgique. Gélard P. (sous la dir de). Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation. Les Autorités administratives indépendantes. T. II. 2006.
6. Flinders Matthew V. et al. Quangos, Accountability and Reform. *The Politics of Quasi-Government*. London: Polgrave Macmillan, 1999.
7. Gélard P. (sous la dir. de). Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation. Les Autorités administratives indépendantes. T. II. 2006.
8. Lhumann N. La légitimation par la procédure. Laval: Les Presses de l'Université de Laval, 2001.
9. Pontier J.-M. Etude de droit comparé sur les autorités administratives indépendantes. Pontier J.-P. (sous la dir. de). Synthèse des rapports nationaux. URL: <https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-244.html>.