

ЮРИДИЧЕСКАЯ АРГУМЕНТАЦИЯ

«Почему? По кочану!»: принцип обоснованности в административном праве

Алексей Должиков, Анна Васильева*

Обоснованность, наряду со справедливостью, разумностью и добросовестностью, относится к числу многозначных понятий. В зависимости от типа правопонимания и методологических установок данный термин может обозначать разные феномены. Для позитивиста этот принцип скорее относится к нормативным основаниям правовых актов. Если использовать теорию аргументации, то обоснованность касается мотивов и убедительности принимаемых решений. В рамках управленческого подхода на первый план выходит взаимосвязь целей и средств в принятии решений, включая их научное обоснование и доказательственный подход. В связи с такой многогранностью необходимо чётко разделить разные смыслы и аспекты обоснованности. В российской доктрине административного права обоснованность традиционно не разграничивается с законностью. В статье авторы утверждают об ошибочности подобных подходов, выделяя самостоятельное содержание и элементы обоснованности. Основной авторский тезис состоит в том, что этот принцип относится к числу материальных, а не формальных критериев проверки управленческих решений. В административном судопроизводстве не исключено, что суд вместо административного органа осуществляет установление фактов по делу. В связи с этим важно критически оценить формы взаимодействия юстиции и администрации в ходе проверки соблюдения принципа обоснованности. Статья состоит из пяти частей. В первой части рассматривается история становления обоснованности в ключевых правовых традициях. Вторая и третья части посвящены исследованию формирования указанного принципа в Российской империи и в советском административном праве соответственно. Обращение к истории дореволюционного и советского административного права обеспечивает преемственность в толковании рассматриваемого принципа. В четвёртой и пятой частях анализируются сложившиеся подходы к обязанности обосновывать административные акты в англо-американской и в романо-германской традициях административного права. Обоснованность является общим принципом права в ключевых правовых традициях. Сравнительно-правовой анализ рассматривается в качестве методологической предпосылки для дальнейшего исследования этого принципа в административном праве России.

DOI: 10.21128/1812-7126-2023-6-33-65

→ *Административный акт; подзаконный нормативный правовой акт; обоснованность; мотивированность; законная цель; ненадлежащая цель; целесообразность; превышение власти; научная обоснованность; доказательства в административном процессе; вопросы права; вопросы факта*

* *Должиков Алексей Вячеславович* — доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Россия (e-mail: a.dolzhikov@spbu.ru); *Васильева Анна Федотовна* — кандидат юридических наук, LL.M (University of Passau), доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Россия (e-mail: a.vasilyeva@spbu.ru). Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда № 23-28-01729. URL: <https://rscf.ru/project/23-28-01729/> (дата обращения: 14.12.2023).

1. Введение

Заголовок статьи навеян конкретным случаем несостоявшейся дискуссии между губернатором Калининградской области А. А. Алихановым (1986 г. р.) и журналистом регионального издания¹. Предыстория этого казуса такова. В 2016 году областные власти отменили компенсацию семьям по оплате детских садов. Первоначально глава области обещал вернуть выплаты, однако своё обещание не сдержал. В 2017 году в ходе пресс-подхода журналистка попыталась выяснить причины, по которым не были восстановлены ожидаемые социальные компенсации. «Молодой технократ» (на момент вступления в должность А. А. Алиханов — самый юный губернатор в России) ответил следующее:

« — Нет [нрзб.], не вернём.

— Почему?

— По кочану.

— Нет, серьёзный вопрос. И серьёзный ответ я прошу.

— Серьёзный ответ»².

Этот диалог хорошо иллюстрирует реальную социальную проблему нежелания власти обосновать принимаемые решения. В дальнейшем губернатор попытался привести разумные причины принятого акта. «Я уже объяснял, у нас только 56 % социальных выплат носят адресный характер, и это неправильно... Потому что очень много людей, которые получают различные социальные выплаты, в них не нуждаются». Фактически губернатор указал на отсутствие связи между уровнем доходов семей и предоставляемыми регионом социальными компенсациями. Проще говоря, эти меры не были адресными и причитались не особо нуждающимся семьям.

Такая мотивировка не устроила журналистку, которая в заметке подчеркнула формализм чиновников. Отсутствие разумного обоснования вряд ли удовлетворило и заинтересованные семьи, ведь доверие к региональным властям было подорвано. Представленный случай не только показывает суть обязанности административных органов приводить мотивы своих решений, но и указывает на взаимосвязь обоснованности с требованиями необходимости (нуждаемость в мерах социальной поддержки), правомерных ожиданий (обещание принять решение), транспарентности (открытости) органов управления и т. п. На этом фоне рассмотрим историю становления идеи обоснованности.

2. Становление принципа обоснованности в ключевых правовых традициях

Обращение к истории обоснованности позволяет уяснить природу и отдельные элементы этого принципа. Ключом к пониманию принципа обоснованности служит идея рационального обоснования решений публичной власти. В этом смысле рассматриваемый принцип вытекает из концепции совещательной (дискурсивной) демократии³. Историческое толкование рассматриваемого принципа обеспечивает преемственность за счёт

¹ См.: *Майтакова О.* «По кочану»: Алиханов отказался возвращать социальные выплаты семьям с детьми // Новый Калининград. 2017. 20 октября. URL: <https://www.newkaliningrad.ru/news/community/15410329-po-kochanu-alikhanov-otkazalsya-vozvrashchat-sotsialnye-vyplaty-semyam-s-detmi.html> (дата обращения: 14.12.2023).

² URL: <https://soundcloud.com/uraru/gubernator-kaliningradskoy-oblasti-anton-alikhanov-po-kochanu> (дата обращения: 14.12.2023).

³ Так, Р. Алекси, указывает на аргументацию как на способ легитимации органов, формируемых не на основе выборов: «Совещательная демократия является попыткой институционализировать дискурсивные рассуждения и превратить их в практику принятия публичных решений» (*Алекси Р.* Сбалансированность, консти-

обращения к дореволюционному и советскому административному праву. В отношении первого периода важным проявлением обоснованности являлся запрет отступления от надлежащих целей. Применительно к советской эпохе обращается внимание на подходы к научной обоснованности управленческих решений.

2.1. Правильное и справедливое правление в Античности

Требование надлежащей цели в управленческой деятельности можно найти уже в эпоху Античности. В труде «Политика» Аристотель (384—322 до н. э.) проводил различие между правильным и дефектным (извращённым) правлением. Одним из оснований такого различия служили цели правления. По мысли Аристотеля, «только те правления, которые преследуют общую пользу, представляют собой, в соответствии со строгой справедливостью, правильные формы; преследующие же только благо правящих — все представляют собой дефектные и извращённые формы: они являются деспотическими, тогда как государство есть сообщество свободных людей»⁴. Эти философские мысли не только заложили подходы к различению справедливых и деспотических режимов, но и определили надлежащую цель в качестве критерия для такого различения. Преследование правителями корыстных целей вместо общего блага не позволяет признать режим справедливым.

2.2. Цели закона в Средневековье

В период Средневековья учение Аристотеля получило выражение в трудах Фомы Аквинского (ок. 1225—1274). По определению итальянского богослова, «закон есть нечто, относящееся к разуму. <...> ...Ведь дело разума есть упорядочивание по отношению к цели, которая... является первым началом в человеческих действиях»⁵. Учитывая взаимосвязь человеческих законов с разумом, мыслитель полагал, что «воля правителя носит характер закона: ведь иначе воля правителя была бы не столько законом, сколько беззаконием»⁶. Как и у Аристотеля, разумность и справедливость служат для Аквината отличительной чертой правомерного решения правителя. По мысли философа, «закон является законом настолько, насколько он причастен справедливости. Но справедливым в делах человеческих называется то, что правильно с точки зрения критериев разумности. <...> Поэтому любой положительный человеческий закон является законом настолько, насколько он происходит от естественного закона. А если некий закон в чем-то отклоняется от естественного закона, то это не закон, а извращение закона»⁷. В. С. Нерсесянц, характеризуя учение Аквината, относит к несправедливым законы, в которых «отсутствуют те или иные обязательные признаки закона, например, вместо общего блага имеет место частное благо законодателя, превышение им своих полномочий»⁸. В связи с этим недопустимым будет регулирование, которое преследует вместо публичных целей партикулярные интересы. Схожие подходы применимы к управлению. Произ-

туционный контроль и представительство // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2 (55). С. 113—118, 116.

⁴ Дается перевод авторов статьи с английского. См.: *The Politics of Aristotle* / ed. and transl. by B. Jowett. Vol. 1. Oxford : Clarendon Press, 1885. P. 79.

⁵ *Аквинский Ф.* Сумма теологии. Т. 4: Первая часть Второй части. Вопросы 68—114 / пер. с лат.; под ред. Н. Лобковица, А. В. Апполонова. М. : Либроком, 2012. С. 285.

⁶ Там же. С. 286.

⁷ Там же. С. 338.

⁸ *Нерсесянц В. С.* Право и закон: Из истории правовых учений. М. : Наука, 1983. С. 184.

волом будут действия чиновника ради корыстных мотивов или в силу иной заинтересованности.

В то же время в политической этике Фомы Аквинского частные потребности изначально подчинены публичным интересам: «...как благо одного человека не является предельной целью, но упорядочено по отношению к общему благу, так и благо одного домохозяйства упорядочено по отношению к благу государства, которое является совершенным сообществом»⁹. Тем самым правители, да и государство в целом, представлены в идеализированном ключе. Ведь поставить под сомнение разумность и справедливость решения совершенного правителя затруднительно.

2.3. Надлежащие цели управления в англо-американском праве

С Нового времени идея надлежащих целей управления получает закрепление в первых конституционных актах. В соответствии со статьёй 3 Декларации прав штата Вирджиния от 12 июня 1776 года «Правительство учреждается или должно учреждаться для общей пользы, защиты и безопасности народа, нации или общества; среди всех видов и форм правления лучшее то, которое способно обеспечить наибольшую степень счастья и безопасности и которое наиболее эффективно защищено от угрозы ненадлежащего управления (англ.: *maladministration*). И если какое-либо правительство окажется неадекватным или несовместимым с этими целями, большинство в обществе имеет неоспоримое, неотъемлемое и непреложное право на его реформирование, замену или свержение тем способом, который будет признан наиболее соответствующим общему благу»¹⁰. Аналогичную взаимосвязь недостатков управления и ненадлежащих целей административной деятельности исчерпывающим образом зафиксировала Декларация независимости США от 4 июля 1776 года, причём упреки в отступлении от ненадлежащих целей послужили главным аргументом для провозглашения самостоятельности североамериканских колоний. Декларация среди прочего указывала на «длинный ряд злоупотреблений и насилий, неизменно подчиненных одной и той же цели», а также на историю правления английского монарха как «набор бесчисленных несправедливостей и насилий, непосредственной целью которых является установление неограниченного деспотизма»¹¹. Как видно, требование надлежащей цели уже на заре конституционализма составляло элемент концепции хорошего управления. Эту же мысль подчеркнули отцы-основатели американской конституции. В эссе Дж. Мэдисона от 27 февраля 1788 года («Федералист» № 62) отмечалось, что «хорошее правительство [англ.: *good government*] должно удовлетворять двум требованиям: во-первых, правильность цели государства, которая заключается в счастье народа; во-вторых, знание средств, с помощью которых эта цель может быть лучше всего достигнута»¹². Практическими последствиями осуществления этого требования служит реформирование системы управления, а в крайних случаях — право народа на сопротивление администрации, отступающей от надлежащих целей.

⁹ Нерсесянц В. С. Указ. соч. С. 289.

¹⁰ The Virginia Declaration of Rights. 12 June 1776. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights> (дата обращения: 14.12.2023).

¹¹ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост. В. И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс-Универс, 1993. С. 25–26.

¹² Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ.; под общ. ред. Н. Н. Яковлева. М.: Прогресс: Литера, 1994. С. 412.

Примером судебного применения идей правильности публичных целей является дело, которое касалось Постановления о косичках¹³. Этот муниципальный акт, принятый наблюдательным советом Сан-Франциско в 1873 году якобы в санитарных целях, предусмотрел отрезание волос у заключённых. Суд признал акт неправомерным в связи с фактически дискриминационными целями. Регулятор пытался таким образом бороться с миграцией из Китая. В то время китайские мужчины традиционно носили длинные косички, а их срезание считалось унижением. Вместе с тем «выкуривание» скрытых намерений регулятора представляется проблематичным и является редким в современной судебной практике США.

2.4. Общее благо и отклонение от целей во Франции

Схожие подходы к публичным целям оформлены в документах Великой французской революции. Согласно Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года, «целью всякого политического союза является охрана естественных и неотъемлемых прав человека» (статья 2), а для обеспечения этих прав необходима публичная власть, которая «учреждается в интересах всех, а не частной выгоды тех [фр.: *l'utilité particulière*], кому она вверена» (статья 12)¹⁴. Осуждение таких корыстных целей объясняется антидеспотическими устремлениями революционеров. Во французской политико-правовой мысли требование надлежащих целей оказалось под сильным воздействием концепции общественного договора и общего блага Ж.-Ж. Руссо. К примеру, Ж.-П. Марат считал, что причиной заключения общественного договора «является выгода: если договор справедлив, то единственной побудительной причиной является общая польза. ...Законная цель всякого политического сообщества — благополучие его членов»¹⁵. Тем самым отступление от истинного общего блага будет подрывать законную цель управленческой деятельности и вести к административному произволу.

Подобные философские рассуждения имели прикладной смысл в практике французской административной юстиции. Государственный совет Франции выработал *доктрину отклонения от власти* (фр.: *détournement de pouvoir*¹⁶). В соответствии с современным определением это понятие означает «незаконность, заключающаяся в осуществлении административным органом одного из своих полномочий с целью, отличной от той, для которой оно было ему поручено (в результате преследования, например, чисто личного интереса или исключительно финансовой цели)»¹⁷. Соответственно, точнее рассматриваемую доктрину назвать отклонением от целей¹⁸. В последнем случае

¹³ См.: Ninth Circuit Court of the United States (District of California). *Ho Ah Kow v. Nunan*. 7 July 1879. URL: <https://law.resource.org/pub/us/case/reporter/F.Cas/0012.f.cas/0012.f.cas.0252.pdf> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁴ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁵ *Марат Ж. П.* Конституция или проект Декларации прав человека и гражданина с последующим планом справедливой, мудрой и свободной конституции, написанной автором «Дара отечеству» [1789] // *Марат Ж. П.* Избранные произведения : в 3 т. Т. 2 / пер. с фр. С. Б. Кана. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1956. С. 7–278, 17.

¹⁶ См.: *Ebren H.* Théorie du détournement de pouvoir : thèse de doctorat. Faculté de droit, Université de Lyon, 1901.

¹⁷ Détournement de pouvoir // Conseil d'État. Glossaire. URL: <https://www.conseil-etat.fr/pages/glossaire#D> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁸ Французский термин «détournement» имеет прежде всего технический смысл и означает «отклонение; отвод (воды); изменение направления; угон (самолёта)». В отношении полномочий (*détournement de pou-*

показательным примером служит решение от 26 ноября 1875 года по делу Паризе¹⁹. Префект департамента Уаза предписал закрыть спичечную фабрику в коммуне Сентин как антисанитарное учреждение. Истинной целью закрытия была не охрана здоровья, а финансовые мотивы и инструкции министра финансов — в это время вводилась государственная монополия на производство табака и спичек. Закрытие фабрики позволило бы избежать выплаты владельцу компенсации за экспроприацию его собственности. Государственный совет постановил отменить административный акт. Префект превысил принадлежавшие ему полицейские полномочия в отношении опасных и вредных для здоровья учреждений, преследуя в действительности финансовые интересы.

Отклонение от значимых публичных целей происходит в ситуациях преследования чиновниками корыстного интереса или иной личной заинтересованности. В таком контексте упомянутая доктрина была использована Государственным советом в решении от 16 ноября 1900 года по делу Мограса²⁰. Мэр коммуны Денен уволил представителя полиции Мограса за составление протокола на трактирщицу, которая не закрывала заведение в предписанное властями время. Трактирщица приходилась близкой родственницей мэра. Государственный совет, исследуя причины дисциплинарного взыскания, заключил, что «мэр действовал с иной целью, чем защита вверенных ему интересов, и что он, следовательно, превысил полномочия, предоставленные ему законом». На первый взгляд, оба дела касались формальной законности, так как административные органы превысили свои полномочия. Однако доктрина отклонения от целей связана с материальными, а не формальными аспектами правомерности административных актов. Установление истинных целей вовлекает административных судей в оценку содержания оспариваемых актов. Процесс доказывания здесь представляет известные трудности. Порой в подобных делах также сложно провести грань между моральными суждениями и «чистым» правом. Использование судьями доктрины отклонения от целей с привлечением этических оценок получило, благодаря М. Ориу, наименование административной морали (фр.: *moralité administrative*)²¹.

2.5. Легитимные цели и соразмерность в Германии

В Германии учение о публичных целях позволяет понять причины перехода полицейского государства к правовому. Закрепление ограниченного перечня целей и задач полицейских органов обусловило становление *принципа соразмерности* в немецком полицейском праве. Так, параграф 10 титула 17 Прусского земского уложения (часть II) от 1 июня 1794 года устанавливал, что «задачей полиции является принятие необходимых мер для поддержания общественного спокойствия, безопасности и порядка, а также для предотвращения непосредственной опасности для населения или отдельных его

voir) он означает «злоупотребление властью», а применительно к закону (*détournement de la loi*) — искажение его смысла. См.: Гак В. Г., Ганшина К. А. Новый французско-русский словарь. М.: Рус. яз., 1997. С. 330.

¹⁹ См.: Conseil d'Etat, du 26 novembre 1875, 47544. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007633030/> (дата обращения: 14.12.2023); Long M., Weil P., Braibant G. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Paris : Sirey, 2015. P.27–35.

²⁰ Conseil d'Etat, 16 novembre 1900, Maugras. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=14784> (дата обращения: 14.12.2023).

²¹ См.: Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public. 8 ed. Paris : L. Larose et L. Tenin, 1914. P.439; Welter H. Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative: étude de doctrine et de jurisprudence : thèse de doctorat. Faculté de droit, Université de Nancy, 1929.

членов»²². Эта норма, связывая усмотрение полиции определёнными целями, предопределила первые случаи судебного признания чрезмерности решений полицейской власти. Классическим примером является эпохальное решение Высшего административного суда Пруссии от 14 июня 1882 года по делу Кройцберг²³. Полицейские власти Берлина в 1879 году нормативным постановлением (нем.: *Polizeiverordnung*) ограничили высоту зданий в районе Кройцберг. На основании данного акта заявителю было отказано в строительстве, «поскольку планируемый четырёхэтажный жилой дом... существенно ухудшит вид от подножия национального памятника на [горе] Кройцберг на город и его окрестности, как и вид на сам памятник, а также осквернит территорию вокруг памятника». В соответствии с позицией полиции «цель, преследуемая при принятии постановления, — служить важным средством пропаганды патриотизма, — была бы потеряна, если бы вид на памятник или вид от его подножия на город будет закрыт высокими зданиями, похожими на казармы». Намерение полицейского управления заключалось в «недопущении разрушения “существующей между памятником и городской средой гармонии”, того, что памятник перестанет служить “высшим украшением” окружающей его местности. Иными словами, [нельзя допустить, чтобы] существующее состояние, максимально и полностью соответствующее чувству прекрасного, будет разрушено».

Суд пришёл к выводу о чрезмерности постановления. Задача полиции — предотвращать угрозы общественной безопасности и правопорядка, а не регулировать архитектурный облик или навязывать свои представления о прекрасном. Фактически постановление было необоснованным, ведь эстетические представления нельзя признать в качестве релевантных и легитимных целей администрации, да и реальные угрозы публичным интересам отсутствовали. Данное дело считается отправной точкой перехода от полицейского абсолютизма к правовому либеральному государству в Германии²⁴.

Принцип *обоснованности административных актов* формируется в немецком праве сравнительно поздно. Более того, само административное право и административная юстиция появляются лишь в XIX веке²⁵. Примеры первого нормативного закрепления обязанности обосновывать административный акт относятся к началу XIX века, до объединения немецких земель в единое федеративное государство. Речь идёт, к примеру, о параграфах 36 и 37 Конституции Королевства Вюртемберг²⁶: «...вышестоящий административный орган обязан разъяснить подателю административной жалобы основания отказа». Тем самым сферой действия рассматриваемой конституционной обязанности являлись только решения вышестоящих органов по жалобам на акты нижестоящих инстанций.

²² Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten. Bd. 4. Berlin : Pauli, 1796. S. 1004. URL: <https://www.digitale-sammlungen.de/view/bsb10551839?page=316> (дата обращения: 14.12.2023).

²³ Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Endurteil des II Senats des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 14. Juni 1882 (Kreuzbergurteil). Rep. II B. 23/82 PrOVGE 9, 353 ff. // Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Bd. 9. S. 353. URL: <https://www.denkmalrechtbayern.de/inhalt/2-5-4-sonstiges-kreuzbergurteil-provg-14-6-1882-11-s/> (дата обращения: 14.12.2023).

²⁴ См.: *Schoch F.* Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? Vom Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage // Der Staat. Bd. 43. 2004. H. 3. S. 347–369.

²⁵ См.: *Stolleis M.* Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850–1900) // Juridica International. Vol. 21. 2014. P. 21–28.

²⁶ См.: Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819 // Staats- und Regierungs-Blatt 1819. S. 634. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/muenkler/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-koenigreichs-wuerttemberg-25-sep-1819/> (дата обращения: 14.12.2023).

В некоторых немецких землях административная юстиция при рассмотрении дел о правомерности административных актов применяла требование обоснованности как неписанный принцип (нем.: *ungeschriebene Begründungspflicht*). Так, в 1880 году Баварский высший административный суд (нем.: *Bayerische Verwaltungsgerichtshof*) определил обязанность предусматривать в решениях административных органов мотивы их принятия как «давно действующий принцип административных процедур» (нем.: *längst ein Grundsatz administrativen Verfahrens, daß Beschlüsse mit Motiven zu versehen sind*), а отсутствие обоснования в решении административного органа оценивалось как основание для его отмены²⁷. Такая судебная практика свидетельствует, что обоснованность может использоваться в странах континентального права даже в отсутствие кодификации административных процедур.

3. История становления принципа обоснованности в Российской империи

3.1. Учение о государственных целях в камералистике

В качестве самостоятельного принципа обоснованность не была известна дореволюционному административному праву. Однако уже работы по камералистике и полицейскому праву касались вопросов о целях государства. Находясь прежде всего под влиянием немецкой доктрины, российские исследователи рассматривали безопасность и благополучие населения в качестве главной цели управления. Как подчёркивал Н. Ф. Рождественский, «только в государстве мы можем наслаждаться *безопасностью* и *благополучием*. Средства к достижению безопасности совершенно зависят от Правительства; <...> Средства должны быть сообразны с целью. <...> *Благополучие* составляет также существенную цель государства. <...> ...Правительство имеет право и обязанность избирать и определять средства для содействия подданным в достижении благополучия»²⁸. Рассуждение о соотносимости цели и средства правительственной деятельности указывает на главный смысл принципа соразмерности. В то же время полицейисты всецело вверяли целеполагание по достижению безопасности и благополучия подданных в безграничное усмотрение монархической власти. В этот период обоснованность как юридический предел административного произвола был немислим.

3.2. Законные цели в полицейском праве

В начале XX века предпринимаются робкие попытки обосновать подзаконный характер административного целеполагания. Как подчёркивал И. Т. Тарасов, «распоряжение всегда должно опираться на закон... [Оно] должно иметь целью осуществление какой-нибудь из задач управления. Потому распоряжение по форме и по существу не может быть выражением общей воли, т. е. оно не может быть законом, в господстве которого над распоряжением и заключается один из коренных принципов, так называемого, за-

²⁷ Entscheidung des II. Senates vom 30. Juli 1880 // Sammlung von Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes [BayVGHE]. Bd. 1: 1880. München : Akademische Buchdruckerei von F. Straub, 1881. S. 481–483, 483. URL: <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb11564503?q=%28Sammlung+von+Entscheidungen+des+bayerischen+Verwaltungsgerichtshofes%29&page=526,527> (дата обращения: 14.12.2023).

²⁸ Рождественский Н. Ф. Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам. СПб. : Тип. Н. Греча, 1840. С. 6–8.

кономерного управления»²⁹. На первый взгляд, эта точка зрения кажется ошибочной, ведь акты управления должны преследовать общее благо. Однако важно, что разграничивается правомерность распоряжения администрации по форме и по существу. В этих рассуждениях И. Т. Тарасова также можно обнаружить зачатки требования законной цели. Его главный смысл состоит в господстве парламентского целеполагания над задачами, которые призвано преследовать распоряжение.

Подданные Российской империи не могли проверить в суде обоснованность административных распоряжений. Такой вывод определяется самой спецификой полицейского законодательства. По мнению А. И. Елистратова, в отличие от судебных гарантий для населения в гражданском и уголовном праве, «нормы полицейских уставов не имели значения правил, которые связывали бы чиновников в отношении подданных: скорее носили характер инструкций со стороны короля для чиновников обязанных входить в непосредственное соприкосновение с обывателями. <...> Правящая власть обращалась к обывателям с “бесспорными” требованиями, не допускающими судебной проверки своей основательности»³⁰. В полицейском государстве возможность судебной проверки обоснованности административных распоряжений минимальна.

3.3. Публичные цели в административно-судебной практике

Дореволюционные учения о целях управленческой деятельности имели преимущественно умозрительный характер, хотя редкие случаи применения таких теоретических изысканий встречались в административной судебной практике Правительствующего сената. Примером служит дело 1903 года № 31 по жалобе Тамбовской губернской земской управы³¹. Главный вопрос в деле состоял в том, должны ли предназначенные для дорожного строительства бюджетные средства предоставляться в распоряжение губернского или уездного земства. Согласно Предложению министра юстиции от 4 июня 1905 года, на котором впоследствии базировалось итоговое определение сенаторов, при выборе «основания для определения размеров передаваемых в распоряжение уездных земств сумм дорожного капитала должны зависеть исключительно от свободного усмотрения подлежащего губернского земского собрания, руководствующегося при этом действительными нуждами и пользой данной местности». Реальным последствием приведённого дела была централизация управления, ведь бюджетное финансирование дорожного хозяйства вверялось губернским властям. В итоге уездные органы управления вряд ли могли обеспечить достижение потребностей и задач конкретного земства. Интересно, что для вывода о неразрывном единстве государственных целей была даже ясная нормативная предпосылка. Согласно параграфу 241 Манифеста «Об учреждении министерств», поскольку «все министерства составляют единое управление, то ни одно из них не может отделяться от других ни в видах управления, ни в общей его цели. Разделе-

²⁹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1: Конспект лекций. Ярославль: Типо-литография Г. Фальк, 1888. С. 178–179.

³⁰ Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд. М.: Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. С. 12–13.

³¹ См.: Разъяснения по вопросам административного права, преподанные по делам Первого общего собрания Правительствующего сената, восходившим на рассмотрение консультации, при Министерстве юстиции учрежденной за время с июня 1905 г. по июнь 1908 г. / сост. И. Д. Мордухай-Болтовский. СПб.: Сенат. тип., 1909. С. 23–28.

ние разных частей управления по министерствам не есть разделение самого управления, которое по существу своему всегда должно быть едино»³².

На первый взгляд, из решения по этому делу косвенно вытекает принципиальная возможность со стороны Правительствующего сената рассмотреть вопрос об отмене губернского решения «по соображениям целесообразности и справедливости», если заявитель правильно выбрал процессуальное основание для обжалования. Однако такая позиция скорее являлась идеалом, чем реальностью административно-судебной практики.

Законы Российской империи ограничивали недействительность административных актов случаями соблюдения органом управления лишь пределов своей компетенции и формы принимаемого решения. Характерным примером выступают нормы вышеупомянутого Манифеста 1811 года. В соответствии с параграфом 262 «предписания Министров тогда только признаются действительными, когда имеют они установленную форму». Согласно параграфу 264, «сила всех предписаний ограничивается тем кругом дел, который установлен для каждого Министерства». Соответственно, правомерность таких управленческих актов охватывала исключительно формальные, а не материальные аспекты.

3.4. Заимствование доктрины отступления от законной цели

Тем не менее под влиянием французской доктрины российские учёные обстоятельно исследовали вопрос о превышении власти, включая критерий законной цели. По мысли С. П. Покровского, «чтобы решение было правильно со стороны законной цели, администратор, его принявший, должен достигнуть в нем той цели, которую законодатель поставил его полномочиям... администратор в своем решении должен уловить внутреннюю цель, внутренние мотивы законодательной нормы»³³. При этом административист, отграничивая этот критерий от законности, понимает под законной целью содержательное «мотивирование акта»³⁴.

Схожую характеристику понятию отклонения от законной цели давал А. И. Елистратов, прямо указывая на французские корни этой доктрины. «Идея законной цели, как особого условия правомерности для административного акта, — писал учёный, — является приобретением французского административного права. Государственный совет, в качестве органа административной юстиции, отменяет акты, совершаемые должностным лицом в пределах его компетенции и с соблюдением предписанных форм, если этими актами преследуется не та цель, которую имел в виду закон, определяя право подлежащего агента на их совершение. В таком отступлении от законной цели французский государственный совет видит отклонение власти [фр.: *détournement de pouvoir*]. Это отклонение власти будет иметь место либо тогда, когда агент совершает административный акт не в общественном интересе в своих личных видах, либо когда он преследует другую цель государственного управления, чем та, которая указана законом для данного акта»³⁵.

³² Манифест 25 июня 1811 года «Об общем учреждении министерств» // Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 6: Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О. И. Чистяков. М. : Юридическая литература, 1988. С. 92–134.

³³ Покровский С. П. Превышение власти во французском административном праве и его отличие от злоупотребления властью // Юридические записки, издаваемые Демидовским Юридическим Лицеом. 1914. Вып. I–II (XIX–XX). С. 271–298, 277.

³⁴ Там же. С. 276.

³⁵ Елистратов А. И. Указ. соч. С. 156.

Более образный термин «извращение власти» для перевода заимствуемой французской доктрины предложил В. А. Гаген. Правовед предлагал понимать под ним «действия органа администрации, который, выполняя акт в пределах своей компетенции и следуя предписанным формам, пользуется своей властью для иной цели и по иным мотивам, чем те, которые имел в виду законодатель, даря такую власть»³⁶. Причём по сравнению с предлагаемым им понятием «термин отклонение власти имеет слишком обширный смысл: отклонением власти будет и уклонение администрации от соблюдения правил о компетенции и формах»³⁷. Последнее уточнение подчёркивает узкую сферу действия доктрины извращения власти, которая касается только содержательных аспектов административного целеполагания. Напротив, отклонение, или точнее превышение власти, касается формальных аспектов, представляя собой выход административного органа за пределы своих полномочий, и может охватываться принципом формальной законности. В начальный период развития советского права эти наработки в отношении публичных целей можно было встретить в доктрине, где в том числе упоминается критерий отступления власти³⁸.

4. Обоснованность в советском административном праве и науке управления

Принцип обоснованности в советской науке административного права как самостоятельный *правовой принцип* не выделялся³⁹. На фоне значительного внимания к принципу законности комплексных исследований, посвящённых обоснованности, не проводилось. Редким исключением являются две небольшие статьи В. А. Юсупова, которые были подготовлены сугубо в рамках управленческого подхода⁴⁰. В этом отношении для понимания обоснованности в советское время важно обратить внимание на методологические рамки. Если смотреть на любой общеправовой принцип с точки зрения позитивизма, то всё легко можно свести к формальной законности. Можно согласиться с утверждением П. Г. Соломона, что «задача обеспечения соответствия одних нормативных актов другим и соответствия законодательству действий должностных лиц системы исполнительной власти на всех уровнях служит эффективной реализации ценностей юридического позитивизма и не требует применения каких-либо правовых принципов, находящихся за пределами понятия государства или выше него»⁴¹. Тогда обоснованность предстаёт скорее в качестве простого документирования предпосылок принятого акта управления. В лучшем случае для чиновника обоснование выполняет инструментальную роль. Ведь, указав причины отказа или иного неблагоприятного решения, можно сокра-

³⁶ Гаген В. А. Учебник административного права. Вып. 1. Ростов-на-Дону : Тип. Т-ва С. С. Сивожелезов и Ко, 1919. С. 44.

³⁷ Там же. С. 43.

³⁸ См.: *Елистратов А. И.* Очерк административного права: юридические статьи. М. : Госиздат, 1922. С. 182–183.

³⁹ См.: Советское административное право : учебник / под ред. А. И. Денисова. М. : Юридическое издательство НКЮ СССР, 1940. С. 24–35; *Студеникин С. С. и др.* Советское административное право : учеб. 2-е изд. М. : Госюрриздат, 1950. С. 58.

⁴⁰ См.: *Юсупов В. А.* Проблемы обоснования решений органов государственного управления // Управление и право. Вып. 1 / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Изд-во Московского университета, 1974. С. 131–137; *Юсупов В. А.* Обоснование решений органов советского государственного управления // Демократия и право развитого социалистического общества. Материалы всесоюз. науч. конф., 21–23 ноября 1973 г. / отв. ред. проф. Г. В. Иванов и др. М. : Изд-во Московского университета, 1975. С. 192–194.

⁴¹ *Соломон-мл. П. Г.* Судебная власть в России: сквозь призму административной юстиции // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3(44). С. 108–124, 109.

тить свою нагрузку и возможное недовольство вышестоящего начальства. Такой инструментальный подход демонстрируют документы молодой советской власти.

4.1. Инструментальный подход к обоснованности

Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов» вменяло «в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям, по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола» (пункт 3). Причём Съезд постановил «за явно-неосновательное, грубым злоупотреблением являющееся требование составления протокола, равно как и за отказ от составления его, привлекать к народному суду» (пункт 5)⁴². В данном случае формальное требование составления протокола увязывается с обоснованностью административного решения. С большой долей вероятности предписание о судебных санкциях за необоснованные действия и решения должностных лиц выполняло исключительно функцию устрашения или поддержания управленческой дисциплины.

Схожие требования содержал декрет Совета Народных Комиссаров от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты», согласно которому «право каждого гражданина требовать от должностных лиц составления краткого протокола, в случае неудовлетворения законных притязаний или волокиты, должно побуждать должностных лиц быстро и основательно рассмотреть законное требование гражданина. <...> Без соблюдения этого правила высшее учреждение лишено возможности быстро рассмотреть жалобу гражданина, так как лишено доказательства того, рассмотрено ли притязание гражданина низшей инстанцией и почему в нем отказано»⁴³. С точки зрения процедуры административной деятельности данное правило может распространять своё действие на акты управления, принятые в устной форме. В такой ситуации обоснованность выражается в праве заинтересованного лица ознакомиться с решением в протокольной (письменной) форме. Учитывая чрезвычайные условия принятия этого Постановления и начавшийся хаос гражданской войны, формальное документирование оснований управленческих решений представляет собой минимальную процессуальную гарантию для граждан.

В то же время данный советский документ показывает взаимосвязь обоснованности с доказательствами в административной процедуре. Его инструментальная роль состоит в разъяснении советским чиновникам последствий несоблюдения этого формального требования. Такое объяснение, конечно, диктовалось внутренней бюрократической логикой. Именно в рамках управленческого подхода в дальнейшем исследовалось требование обоснованности.

4.2. Научная и экономическая обоснованность управления

В советской доктрине было сформулировано требование *научной обоснованности* административных решений. К примеру, В. А. Юсупов полагал, что «решений, которые бы каким-то образом не обосновывались вообще, не бывает. Если сегодня поднимается

⁴² Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

⁴³ Декрет Совета Народных Комиссаров от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты» // Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 1–2. Ст. 7.

вопрос об обосновании управленческих решений, то речь идет о научном обосновании с использованием имеющегося арсенала знаний. Обоснование — это доказательство того, что из числа нескольких имеющихся вариантов решений какой-то определенный будет наиболее лучшим, оптимальным»⁴⁴. Советский и российский административист находился под заметным влиянием теории управления. Научная обоснованность мыслилась им лишь с позиций управленческого подхода. Для судей такие исследования не имели прикладного значения, поскольку решения советских властей не попадали под судебный контроль. Следовательно, поставить под сомнение научную обоснованность какого-либо административного акта в СССР было невозможно.

Одновременно подчёркивалось значение *экономической обоснованности* как в аспекте научно обоснованных методов управления, учитывающих экономические законы, так и при издании правовых актов⁴⁵. В. И. Новосёлов отмечал: «...правовые акты, которые издаются в явном противоречии с экономическими законами, не могут исполнять своей служебной роли»⁴⁶. Научная и экономическая обоснованность в данном случае мыслились лишь как элементы управленческого подхода. Следует согласиться с оценкой А. В. Винницкого о том, что в результате доминирования этого подхода «произошло “выдавливание” (в буквальном смысле этого слова) из административного права специально-юридической терминологии. Граждане (их поведение) *de facto* были низведены до объектов государственно-управленческого воздействия. <...> Управление вместо того, чтобы нормироваться правом, поглотило его, в значительной степени растворив юридический инструментарий...»⁴⁷.

4.3. Обоснованность и порядок принятия административного акта

Законность правовых актов в теории советского административного права обуславливается фактической обоснованностью акта. К примеру, В. И. Новосёлов указывал, что «правовые акты управления не могут противоречить: ...фактическому положению вещей в тех сферах, отраслях... которые являются объектом правового регулирования...»⁴⁸. Одновременно учёный рассматривает обоснованность и как элемент порядка принятия акта управления: «При окончании работы над проектами актов необходимо сверить проект с материалами, послужившими основанием для их составления... так как фактические ошибки... могут явиться причиной незаконности правовых актов, иногда привести к невозможности исполнения предписаний...»⁴⁹ Процессуальный подход к обоснованности приобретает прикладной смысл для правил установления фактических обстоятельств в административных процедурах. Так, Е. В. Додин констатировал, что «доказательствам посвящено немало работ, но в них речь идет о доказательствах в уголовном и гражданском процессах. Однако не менее важное значение имеет и проблема исследования доказательств в административном процессе... глубокое и всестороннее исследование всех обстоятельств, обусловивших правоприменительную деятельность»⁵⁰.

⁴⁴ Юсупов В. А. Проблемы обоснования решений органов государственного управления. С. 133.

⁴⁵ См.: Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А. Е. Лунова, М. И. Пискотина, Ц. А. Ямпольской. М.: Наука, 1968. С. 334.

⁴⁶ Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М.: Юридическая литература, 1968. С. 57.

⁴⁷ Винницкий А. В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12. С. 27–40. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchenie-o-subektivnyh-publichnyh-pravah-vs-gosudarstvenno-upravlencheskogo-podhoda-v-nauke> (дата обращения: 14.12.2023).

⁴⁸ Новоселов В. И. Указ. соч. С. 56.

⁴⁹ Там же. С. 55.

⁵⁰ Додин Е. В. Доказательства в административном процессе. М.: Юрид. лит., 1973. С. 3, 37.

Обоснованность связана с активностью правоприменителя, под которой понимается обязанность органа «в силу закона... активно вести административный процесс: добыть и исследовать необходимые по делу доказательства...»⁵¹. При этом обоснованность индивидуального акта обеспечивается «посредством установления административно-процессуальными нормами наиболее оптимальной процедуры рассмотрения индивидуальных дел»⁵². Тем самым на уровне теории признавалась роль процедурных норм для принятия обоснованных актов управления.

4.4. Роль принципа обоснованности в судебной практике

Требование научной обоснованности находило своё практическое применение в процессе подготовки и межведомственного согласования управленческих решений, внутриведомственного и партийного (политического) контроля⁵³. Однако развитие принципа обоснованности сдерживалось весьма скромными возможностями по судебной защите прав советских граждан в сфере государственного управления. Как отмечает Н. П. Карадже-Искров, «случаи прямого судебного обжалования административных актов являются исключениями. Это обжалование выдачи авторских свидетельств, об исправлении актов гражданского состояния... Во всех этих случаях речь идет об административных актах, связанных с гражданскими субъективными правами»⁵⁴. Таким образом, понятны причины, по которым обоснованность не являлась юридическим принципом в советское время. Без судебной защиты эта управленческая идея оставалась *nudum jus* (в переводе с лат. — «голое право»), как, впрочем, и основная масса норм советского административного права.

Тем не менее применение принципа обоснованности можно встретить в практике косвенного судебного контроля в уголовном судопроизводстве. Характерным примером являются дела о законности и обоснованности решений милиции об установлении административного надзора за лицами, отбывшими уголовное наказание. В соответствии с разъяснениями Верховного Суда СССР нижестоящие суды обязаны «при рассмотрении уголовных дел и материалов о нарушении правил надзора проверять законность и обоснованность его установления и продления. В случае, если будет установлено, что такой надзор был учрежден или продлен необоснованно, то материал прекращается производством, а по уголовному делу постановляется оправдательный приговор» (пункт 2)⁵⁵.

После принятия Конституции СССР от 7 октября 1977 года гарантировалась судебная защита прав граждан от незаконных актов государственного управления⁵⁶. Основной закон декларировал, что «действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд» (часть 2 статьи 58). В отличие от законности принцип обоснованности среди критериев судебного контроля даже не назывался.

⁵¹ Додин Е. В. Указ. соч. С. 25.

⁵² Там же. С. 18, 19, 40.

⁵³ В целом характерной чертой советского административного права, по оценке Э. В. Талапиной, являлась «советская инструктивная закрытость» (Талапина Э. В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 84–89, 84).

⁵⁴ Карадже-Искров Н. П. Недействительный административный акт и пределы его обязательности для суда // Советское государство и право. 1946. № 5–6. С. 73–75, 74.

⁵⁵ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 июля 1974 года № 6 «О практике применения судами законодательства об ответственности за нарушение правил административного надзора» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1974. № 4. С. 11–13, 11.

⁵⁶ Конституция (Основной Закон) СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Эта норма не обладала прямым действием и начала применяться лишь с принятием Закона СССР от 2 ноября 1989 года № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»⁵⁷. Согласно статье 3, нормативные акты были исключены из предмета судебного оспаривания. Значит, если и возможно было обжалование на предмет обоснованности, то только в отношении индивидуальных административных решений.

Вскоре после принятия закона Верховный Суд СССР в специальном Постановлении Пленума впервые разъяснил общий порядок рассмотрения судами жалоб на неправомερные действия должностных лиц⁵⁸. Впервые принцип обоснованности связывался с судебной защитой основополагающих прав. Высшая инстанция прямо указывала, что «с учетом конституционного права граждан на охрану здоровья (статья 42 Конституции СССР) суд может рассмотреть жалобу на необоснованный отказ в госпитализации, в оказании бесплатной квалифицированной медицинской помощи учреждениями здравоохранения» (подпункт «г» пункта 3). Стоит отметить, что любые организации здравоохранения в тот период были государственными и выполняли публичные функции. Значит, теоретически судам надлежало исследовать вопросы не только юридической, но и фактической обоснованности в подобных делах.

Кроме того, Верховным Судом был определен перечень «типовых» дел по оспариванию властных решений. К ним были отнесены действия должностных лиц, в результате совершения которых «гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, предоставленное ему законом или другим нормативным актом (отказ в прописке, в регистрации транспортных средств или строения, в зачислении детей в дошкольное или школьное учреждение и т. п.)» (пункт 3). При признании властного решения незаконным суд возлагает на должностное лицо обязанность по принятию конкретного по содержанию властного решения (подпункт «а» пункта 18).

Исторический обзор позволяет выделить модели обоснованности в главных правовых традициях мира. Далее рассмотрим подходы к пониманию этого принципа и его применение в судебной практике в странах с англосаксонской и романо-германской правовыми традициями. Такая выборка юрисдикций определяется разницей традиций административного права в Англии, США, Франции и Германии⁵⁹ и соответствующих моделей административной юстиции⁶⁰. Сравнительно-правовой анализ рассматривается в качестве методологической предпосылки для дальнейшего исследования принципа обоснованности в административном праве России.

⁵⁷ Закон СССР от 2 ноября 1989 года № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

⁵⁸ См.: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 23 декабря 1988 года № 14 «О рассмотрении судами жалоб на неправомερные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1989. № 1. С. 4–10. В последующем данное постановление было заменено на Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 27 июля 1990 года № 7 «О рассмотрении судами жалоб на неправомερные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющие права граждан» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1990. № 5. С. 8–11.

⁵⁹ См.: *Cane P.* An Anglo-American Tradition // *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* / ed. by P. Cane, H. C. H. Hofmann, E. C. Ip, P. L. Lindseth. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2021. P. 2–21; *Mestre J.-L.* France: The Vicissitudes of a Tradition // *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* / ed. by P. Cane, H. C. H. Hofmann, E. C. Ip, P. L. Lindseth. P. 22–51; *Sommermann K.-P.* The Germanic Tradition of Comparative Administrative Law // *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* / ed. by P. Cane, H. C. H. Hofmann, E. C. Ip, P. L. Lindseth. P. 52–77.

⁶⁰ См.: *Asimow M.* Five Models of Administrative Adjudication // *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 63. 2015. No. 1. P. 3–31.

5. Обоснованность в англо-американской традиции публичного права

В английской традиции публичного права обоснованность пересекается с несколькими доктринами. Одни из них, такие как разумность, носят преимущественно философско-правовой характер. Другие доктрины представляют собой отдельные основания судебного контроля и имеют прикладной смысл в практике английских судов.

5.1. Разумность и аргументация в традиции общего права

С точки зрения рассматриваемого принципа в странах общего права прежде всего заслуживает внимания доктрина разумности (англ.: *reasonableness*⁶¹). В широком смысле этот английский термин как раз и обозначает на русском обоснованность⁶². В публичном праве он будет синонимом аргументированности решения органа власти. Правда, в таком качестве речь может идти о любом общеправовом принципе, который служит критерием для проверки правомерности административных решений. По определению английских исследователей, «основаниями судебного контроля являются аргументы, которые юрист может привести в обоснование того, почему суд должен признать решение органа публичной власти неправомерным»⁶³. В связи с этим критерии судебной проверки актов публичной администрации оказываются связаны с убедительностью аргументов сторон спора. Ведь центральным элементом административного процесса является обоснованность доводов, а также их доказанность с точки зрения вопросов факта и права.

В этом риторическом значении обоснованность связана с методологией административного права. Теория аргументации в некотором смысле противостоит формально-логической методологии. Разница юридического метода, применяемого судьёй в юрисдикциях с англосаксонской и континентальной традициями, отчасти объясняет критическое отношение британских юристов к принципу соразмерности⁶⁴, самостоятельным элементом или предпосылкой которого служит требование правомерной цели. Разумность всё ещё выступает в общем праве антиподом континентальной соразмерности, а значит, будут различаться подходы к обоснованности административных актов.

Британскую разумность также не следует отождествлять с близким по смыслу требованием пригодности как элементом континентальной соразмерности. Несмотря на схожесть терминов, которые используют суды, доктрины могут принципиально различаться в разных социально-политических контекстах. Разумность в британской традиции, являющаяся минимальным по интенсивности стандартом судебного контроля, нельзя воспринимать в отрыве от судейской почтительности (англ.: *judicial deference*) к органам публичной власти⁶⁵.

Методология общего права допускает в большей мере интуитивное разрешение судьями административного спора, включая оценку обоснованности. Эту модель можно сравнить с природным чувством справедливого в этике или гармоничного в искусстве. В качестве предпосылки она имеет широкое судейское усмотрение. Методологическая

⁶¹ См.: *Craig P. The Nature of Reasonableness Review // Current Legal Problems. Vol. 66. 2013. No. 1. P. 131–167.*

⁶² В словаре даётся следующее определение термина «reasonableness»: «...справедливость (довода); разумность; резонантность; разумная необходимость; обоснованность». См.: *Андрюанов С.Н., Берсон А.С., Никуфоров А.С. Англо-русский юридический словарь. Около 50000 терминов. М.: Рус. яз.; Рея, 1993. С. 361.*

⁶³ *Le Sueur A., Herberg J., English R. Principles of Public Law. 2nd ed. London: Cavendish, 1999. P. 226.*

⁶⁴ См.: *Goodwin J. The Last Defence of Wednesbury // Public Law. 2012. No. 3. P. 445–467.*

⁶⁵ См.: *Daly P. A Theory of Deference in Administrative Law: Basis, Application and Scope. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2012.*

модель в континентальной традиции предопределена юридической догмой. Судья отталкивается от формальной логики и следует заранее определённым алгоритмам проверки системы принципов и их отдельных элементов. В рамках такой модели судья использует разработанные в доктрине и предыдущей практике алгоритмы. Она требует последовательного анализа системы критериев проверки правомерности административных актов, в том числе оценки соблюдения требования обоснованности.

Российские исследователи⁶⁶ обратили внимание преимущественно на судебный тест «неразумность Вендсбери» (англ.: *Wednesbury unreasonableness*)⁶⁷. Своё наименование этот тест получил благодаря одной из сторон знакового дела, которое касалось запрета на посещение детьми кинотеатров в воскресенье⁶⁸. Чаще всего в этом решении интерес привлекает собственно определение неразумности как предела для административного усмотрения. На первый взгляд, абсурдность обжалуемого запрета была очевидна: в другие дни дети могли попасть в кинотеатры.

Однако в этом же решении было сформулировано и другое требование, которое ближе к предмету настоящего исследования. Готовивший решение Лорд Грин (англ.: *Wilfrid Arthur Greene*) подчеркнул, что «лицо, наделённое усмотрением, должно, если так можно выразиться, устанавливать для себя цели в праве надлежащим образом. Оно должно обратить своё внимание на вопросы, которые должны быть разрешены. Оно должно исключить из своего рассмотрения вопросы, которые являются нерелевантными тому, что входит в предмет его рассмотрения. Если такое лицо не соблюдает подобные правила, его можно действительно назвать — и его часто называют — действующим “неразумно”. Аналогичным образом может существовать что-то настолько абсурдное, что ни одно разумное лицо, находящееся в пределах властных полномочий, никогда не могло бы представить». Последнее предложение этой известной цитаты касается разумности в узком смысле и, по сути, аргументации *ad absurdum*. В начале же цитаты описываются два других критерия для оценки административной дискреции: 1) критерий ненадлежащей цели (англ.: *improper purposes*) и 2) критерий нерелевантных соображений (англ.: *irrelevant considerations*)⁶⁹. В указанной работе разумность в узком смысле и аргументация *ad absurdum* не исследуются. Данное требование касается следующей стадии (требование пригодности) проверки правомерности административных актов. Эта стадия предполагает не оценку целей самих по себе, а их достижение выбранными средствами.

5.2. Ненадлежащие цели и нерелевантные соображения

Требование *ненадлежащей цели*, или ложной цели (англ.: *wrong purpose*)⁷⁰, касается оценки содержания административного акта. В практике Верховного суда указывается на «достаточно устоявшийся принцип публичного права Соединённого Королевства,

⁶⁶ См.: Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть I: зарубежный опыт) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4. С. 151–161, 153–154.

⁶⁷ См.: Peiris G. L. *Wednesbury Unreasonableness: The Expanding Canvas* // The Cambridge Law Journal. Vol. 46. 1987. No. 1. P. 53–82.

⁶⁸ См.: England and Wales Court of Appeal (King’s Bench Division). *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation*. 10 November 1947. [1948] 1 KB 223 // Law Reports, King’s Bench. Vol. 1. 1948. P. 223. URL: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1947/1.pdf> (дата обращения: 14.12.2023).

⁶⁹ См.: Taylor G. D. S. *Judicial Review of Improper Purposes and Irrelevant Considerations* // The Cambridge Law Journal. Vol. 35. 1976. No. 2. P. 272–291.

⁷⁰ См.: Grey J. H. *Discretion in Administrative Law* // Osgoode Hall Law Journal. Vol. 17. 1979. No. 1. P. 107–132, 117.

согласно которому нормотворческие полномочия должны использоваться для той цели, для которой они были предоставлены, а не для какой-либо другой цели»⁷¹.

В английском праве признаётся позитивная обязанность административного органа преследовать публичную цель, предусмотренную актом парламента. Примером такого признания является дело, инициированное производителями молока. Они стремились повысить себе субсидии на молоко в связи с ростом транспортных расходов, обязав профильного министра провести расследование. Нижестоящие суды посчитали недопустимым вмешиваться в усмотрение регулятора. Ключевая юридическая проблема заключалась в толковании законодательства о поддержке товаропроизводителей, согласно которому министр мог изменить схему субсидий, если она противоречила публичным интересам. В решении Палаты лордов отмечалось, что «стратегия [англ.: *policy*] и цели закона должны определяться путём толкования закона как (единого) целого, а интерпретация для суда всегда является вопросом права. В вопросе такого рода невозможно провести жёсткую и чёткую линию, но если министр по причине неверного истолкования закона или по какой-либо другой причине воспользуется своим усмотрением, чтобы помешать или пойти вразрез со стратегией и целями закона, тогда наше право стало бы очень дефектным, ведь заинтересованные лица не имели бы права на судебную защиту»⁷². Этот вывод означает принципиальную возможность судебной оценки административного целеполагания. Способом непростого разграничения между судебным вторжением в область административной целесообразности и проверкой требования надлежащей цели служит указание на вопросы права. Ведь толкование законов, а значит, и их целей, относится к юрисдикции судов. Одновременно суд установил скрытый мотив бездействия министра, который отказался провести расследование, боясь нежелательной огласки. По оценке суда, «отказаться от передачи жалобы на рассмотрение, потому что, если бы он это сделал, он мог бы позже оказаться в затруднительной ситуации... было бы явно плохим обоснованием [англ.: *bad reason*]». Как видно, требование ненадлежащих целей вовлекает судей в область оценочных суждений, а значит, ставит проблему их моральной нейтральности в процессе проверки актов управления.

Именно вовлечение морали в судебную оценку целей административной деятельности хорошо демонстрирует требование *нерелевантных соображений*. Показательным примером, в котором видны моральные оценки судей, выступает дело 1925 года *Робертс против Хопвуда*⁷³. Палата лордов признала необоснованным решение совета лондонского района Поплар выплачивать минимальную заработную плату как женщинам, так и мужчинам в размере 4 фунтов в неделю. По оценке лорда Дж. Аткинсона, местные власти «руководствовались... некими эксцентричными принципами социалистической филантропии или же феминистскими амбициями по обеспечению равенства полов в вопросах заработной платы в сфере труда». Негативная оценка обозначенных «эксцентричных» идей в качестве нерелевантных соображений для принятого административного решения косвенным образом свидетельствует о противоположном политическом уклоне английских судей. Достаточно привести тот факт, что до своего назначения

⁷¹ United Kingdom Supreme Court. *Lumba (WL) v. Secretary of State for the Home Department*. Judgment of 23 March 2011. [2011] UKSC 12 // All England Law Reports. Vol. 4. 2011. P. 1. URL: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2011/12.html> (дата обращения: 14.12.2023).

⁷² United Kingdom House of Lords. *R v. Minister of Agriculture and Fisheries ex p. Padfield*. Decision of 14 February 1968. [1968] UKHL 1 // United Kingdom House of Lords Decisions (UKHL). 1968. P. 1. URL: <https://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1968/1.html> (дата обращения: 14.12.2023).

⁷³ United Kingdom House of Lords, 3 April 1925 «*Roberts v Hopwood*» // Law Reports. Appeal Cases (AC). 1925. P. 578.

в качестве судьи, ещё в 1895 году, Дж. Аткинсон избирался депутатом от консерваторов⁷⁴. С точки зрения процедуры можно увидеть взаимосвязь анализируемого требования с принципом беспристрастности в муниципальном нормотворчестве и независимости административных судей. Во внесудебной процедуре возобладали левые идеи, а в административном судопроизводстве — правая идеология. Одним из способов избежать политизации в управлении выступает требование мотивировать административные решения.

5.3. Обязанность приводить обоснование в Англии

Наиболее близко к анализируемому принципу в российском понимании является обязанность приводить обоснование (англ.: *duty to give reasons*⁷⁵). Исторически в английском праве отсутствовала такая обязанность, воспринимаемая как универсальное требование, предъявляемое к административным актам. Попытка сформулировать требование мотивированности была предпринята Комитетом Донамора, учреждённым для изучения проблемы делегированного законодательства и выработки гарантий верховенства парламента⁷⁶. В пункте 13 Доклада Комитета 1932 года предусматривалось, что «любая сторона, затронутая решением, должна быть проинформирована о мотивах [англ.: *reasons*], на которых основано это решение; более того, обычно желательно, чтобы предоставлялся как можно более полный объём информации, соответствующей публичным интересам» (подпункт «с»). В отношении документирования оснований предписывалось, что «такое решение должно быть оформлено посредством мотивированного [англ.: *reasoned*] документа, доступного заинтересованным сторонам. В этом документе должны быть изложены выводы относительно фактов и любых возникших вопросов права» (подпункт «d»)⁷⁷. В Докладе обязанность мотивировки решений ограничивается с учётом непротиворечия общему благу. Кроме того, называются два главных элемента обоснованности (фактическая и юридическая). Схожий вывод содержался в итоговом докладе комитета, который работал над проблемами административного права два десятилетия. В нём утверждалось, что «отсутствие общей обязанности приводить обоснование является серьёзным пробелом в праве»⁷⁸.

Отчасти обязанность мотивировать решение была установлена в законодательстве о трибуналах и расследованиях начиная с 1958 года. В настоящее время, в соответствии со статьёй 10 Акта от 16 июля 1992 года, требование обоснованности закреплено применительно к судебному контролю за трибуналами и расследованиями министров⁷⁹. Тем самым рассматриваемая обязанность отчасти распространяет своё действие на внесудебные административные процедуры.

В практике английских судов можно найти подробное описание причин для публичной власти приводить мотивы своих решений. Такая обязанность «является предназна-

⁷⁴ См.: *Dempsey P.J.* Atkinson, John // The Dictionary of Irish Biography. URL: <https://www.dib.ie/biography/atkinson-john-a0263> (дата обращения: 14.12.2023).

⁷⁵ См.: *Craig P.P.* The Common Law, Reasons and Administrative Justice // The Cambridge Law Journal. Vol. 53. 1994. No. 2. P. 282–302.

⁷⁶ См.: Committee on Ministers' Powers Report: Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty, April, 1932. Cmd. 4060. London : Stationery Office, 1932. P.V.

⁷⁷ Ibid. P. 100.

⁷⁸ Administrative Justice: Some Necessary Reforms (Report of the Committee of the Justice — All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom) / ed. by P. Neill. Oxford : Clarendon Press, 1988. P. 24.

⁷⁹ Tribunals and Inquiries Act 1992. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/53> (дата обращения: 14.12.2023).

чением надлежащей правовой процедуры а следовательно, справедливости. Её логическое объяснение имеет два основных аспекта. Первый аспект касается справедливости, которая, безусловно, требует, чтобы у стороны, особенно у проигравшей, не оставалось никаких сомнений в том, почему она выиграла или проиграла. <...> Второй аспект состоит в том, что требование приводить доводы сосредоточивается на размышлении; если оно соблюдается, итоговое решение с гораздо большей вероятностью будет полностью основано на доказательствах, чем если оно не соблюдается. <...> А лейтмотивом должна быть транспарентность»⁸⁰. Наряду с достоинствами, мотивированность имеет и свои недостатки. Руководствуясь прагматическими соображениями, английские судьи признают, что «это требование может стать чрезмерным бременем для лиц, принимающих решения; [существует] притязание на видимость единства там, где есть разнообразие; призыв к артикуляции иногда невыразимых оценочных суждений; и предложение тщательно исследовать причины для ранее не осознаваемых оснований для обжалования»⁸¹. Видимо, поэтому до сих пор отсутствует универсальная обязанность обосновывать решения в административном праве. К примеру, в решении Апелляционного суда от 15 февраля 2017 года подчёркивается: «...правильнее было бы сказать, что в общем праве имеется тенденция, но сейчас не существует универсальной обязанности приводить обоснование во всех случаях; в целом его следует приводить, если нет надлежащего довода для невыполнения [этой обязанности]» (пункт 30)⁸². Отчасти такой подход можно объяснить английским консерватизмом и распространением доктрины судейской почти-тельности по отношению к органам публичной власти.

5.4. Обязанность приводить обоснование в США

За счёт общности правовой традиции многие английские подходы в рассматриваемой сфере оказались применимы в американском праве. Примером схожести терминологии может служить тест рациональной основы (англ.: *rational basis test*)⁸³. Требование обоснованности актов административных агентств получило широкую интерпретацию в американской доктрине и судебной практике. Значительным вкладом в разработку проблем обоснования и аргументации в управлении служат исследования Дж. Мэшоу⁸⁴. Методологической рамкой для обязанности административных агентств мотивировать свои нормотворческие и юрисдикционные решения выступает концепция совещательной демократии (англ.: *deliberative democracy*)⁸⁵. Требование обоснованности призва-

⁸⁰ England and Wales Court of Appeal (Civil Division). *Flannery & Anor v. Halifax Estate Agencies Ltd.* Decision of 18 February 1999. [1999] EWCA Civ 811 // All England Law Reports (All ER). Vol. 1. 2000. P. 373. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1999/811.html> (дата обращения: 14.12.2023).

⁸¹ England and Wales High Court. *R. v. Higher Education Funding Council, Ex Parte Institute of Dental Surgery.* Judgment of 30 July 1993. [1993] EWHC J0730-3 // Weekly Law Reports (WLR). Vol. 1. 1994. P. 242, 257–258. URL: <https://vlex.co.uk/vid/r-v-higher-education-793656089> (дата обращения: 14.12.2023).

⁸² England and Wales Court of Appeal (Civil Division). Queen's Bench Division. *Oakley v. South Cambridgeshire District Council & Anor.* Decision of 15 February 2017. [2017] EWCA Civ 71 // England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions (EWCA Civ). 2017. P. 71. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2017/71.html> (дата обращения: 14.12.2023).

⁸³ См.: *Jackson J.D.* Putting Rationality Back into the Rational Basis Test: Saving Substantive Due Process and Redeeming the Promise of the Ninth Amendment // *University of Richmond Law Review*. Vol. 45. 2011. No. 2. P. 491–548.

⁸⁴ См.: *Mashaw J.L.* Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: How Administrative Law Supports Democratic Government. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2018.

⁸⁵ См.: *Беляев М. А.* Делиберативная модель демократии: базовые принципы и проблемы реализации // Труды Института государства и права РАН. Т. 14. 2019. № 3. С. 79–95.

но компенсировать недостаток легитимности административных агентств. Профессор Йельского университета подчёркивает, «неизбираемость» бюрократов «поднимает проблему демократической легитимности... [включая] предполагаемый дефицит демократии в публичном управлении»⁸⁶. Посредством активного участия в нормотворческих и юрисдикционных процедурах формируется диалог граждан с административными агентствами. Аргументы бюрократов по поводу принимаемых решений добавляют дополнительной легитимности, которой нет у органов управления по сравнению с демократически избираемым парламентом. Такой взаимный дискурс между обществом и публичной администрацией является сутью совещательной демократии.

На американские подходы заметно повлияло наличие писаной Конституции. В США обязанность обосновывать решения административных агентств является частью конституционной гарантии надлежащей процедуры, предусмотренной Пятой и Четырнадцатой поправками к Конституции США⁸⁷. Эти предписания получили развитие в Акте от 11 июня 1946 года «Об административных процедурах»⁸⁸. В силу своей преамбулы этот акт был разработан, чтобы «улучшить отправление правосудия путем установления справедливых административных процедур [англ.: *fair administrative procedure*]».

5.5. Обоснованность внесудебного разрешения дел в США

Анализируемый принцип действует в процедурах *внесудебного разрешения дел* (англ.: *adjudication*)⁸⁹. В соответствии с параграфом 554 Акта «Об административных процедурах» «лица, имеющие право на извещение о слушании административным агентством, должны быть своевременно информированы о... вопросах факта и права, которые следует отстаивать» (подпункт 3 пункта «b»). В силу традиций естественной справедливости фактическая и юридическая обоснованность выражается в праве на уведомление и заслушивание в административном агентстве. На практике подобная юрисдикционная процедура приближена к процессуальной форме в судах. Одновременно в силу параграфа 555 указанного Акта при отказе «в выполнении письменного заявления, петиции или другого запроса, сделанного в связи с рассмотрением административным агентством какого-либо дела, заинтересованное лицо следует срочно об этом известить. За исключением случаев подтверждения упомянутого отказа или случаев, когда формулировка отказа содержит необходимые объяснения [англ.: *self-explanatory*], извещение должно сопровождаться кратким заявлением об основаниях [англ.: *statement of the grounds*] отказа» (пункт «e»). Тем самым предусматривается отдельное право на мотивировку административного решения, хотя и с оговорками.

⁸⁶ *Mashaw J.L.* Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: Reflections on an American Hybrid // *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism* / ed. by R. Levy, H. Kong, G. Orr, J. King. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2018. P. 17–27, 18.

⁸⁷ Билль о правах от 15 декабря 1791 года — первые десять поправок. См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост. В. И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. С. 40–42.

⁸⁸ The Administrative Procedure Act. Enacted 11 June 1946. Pub. L. 79-404 // *United States Statutes at Large*. Vol. 60. 1946. P. 237. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf> (дата обращения: 14.12.2023); Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / пер. с англ.; сост. В. И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. С. 256–286. Нумерация статей акта приводится в соответствии с главой 5 Титула 5 Кодекса США. См.: 5 U.S. Code Chapter 5 — Administrative Procedure. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-1/chapter-5> (дата обращения: 14.12.2023).

⁸⁹ Рассматриваемый принцип применяется для процедуры нормотворчества (англ.: *rule making*). Данный вопрос требует отдельного рассмотрения.

5.6. Обоснованность в судебной практике в США

В ранней судебной практике в США можно встретить отрицание возможной судебной проверки обоснованности административных решений. Такая проверка считалась судебным вторжением в сферу усмотрения администрации и в само содержание принимаемого управленческого решения. Примером является дело 1886 года об обжаловании отмены регистрационной записи на землю в Арканзасе чиновником Земельного управления, который действовал по поручению министра внутренних дел. Заявители обратились в Окружной суд с требованием о запрете такой отмены. Административный ответчик в ходе разбирательства заявил, что оспариваемые вопросы фактически зависели от толкования актов Конгресса и находились в исключительном ведении органов исполнительной власти, а не суда. Верховный суд США, согласившись с доводами бюрократа, посчитал, что «должностное лицо, на которого законом возложены публичные обязанности, не подлежит судебному контролю при принятии решения на основе усмотрения, которое закон предоставляет ему в рамках его служебных функций. <...> ...У суда не существует полномочий действовать вместо должностного лица таким образом, чтобы вмешиваться в осуществление этого решения, пока дело находится на рассмотрении. Довод в пользу этого состоит в том, что закон наделяет в подобной ситуации усмотрением именно его, а не суды»⁹⁰. В данном случае фиксируется мысль о нежелательности судейского вмешательства в сферу дискреционных полномочий, предоставленных администратору законодателем. Кроме того, в деле затрагивается юридическая обоснованность акта управления, которая зависит от интерпретации норм применимого права органом управления. Соответственно, дополнительного анализа требуют случаи, когда суд вправе «переоценить» первоначальное толкование норм со стороны административного органа. Однако нельзя исключать случаи, когда, как в данном деле, желательно проявить сдержанность к выявленному чиновниками смыслу законодательных норм.

В более поздней практике Верховный суд США уточнил требование обоснованности, в том числе в связи с его закреплением в Акте «Об административных процедурах». Например, обстоятельная дефиниция этой обязанности содержится в решении по делу *Голдберг против Келли*⁹¹. Выплаты социального пособия Джону Келли и ещё нескольким жителям Нью-Йорка были прекращены без проведения предварительного слушания, тогда как правила социальных служб штата в таких случаях предусматривали проведение подобной процедуры. В решении высшего суда отмечалось, что «вывод лица, принимающего решение о соответствии получателя установленным условиям, должен основываться исключительно на правовых нормах и доказательствах, представленных на слушании... Чтобы продемонстрировать соблюдение этого элементарного требования, лицо, принимающее решение, должно привести обоснование своего решения и указать доказательства, на которые оно опиралось... хотя их изложение не обязательно должно представлять собой решение в полном объёме или даже формальные выводы по вопросам фактов и заключения по вопросам права». В таком определении на первый план выходят требования процедурной правильности. Без надлежащей фактической и юридической обоснованности административное решение можно признать дефектным.

⁹⁰ United States Supreme Court. *Gaines v. Thompson*, 74 U.S. 347 (1868) // United States Supreme Court Reports (John William Wallace. Vol. 7). Vol. 74. 1868. P.347. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/74/347/> (дата обращения: 14.12.2023).

⁹¹ United States Supreme Court. *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970) // United States Supreme Court Reports. Vol. 397. 1970. P.254. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/254/> (дата обращения: 14.12.2023).

6. Принцип обоснованности в романо-германской традиции административного права

Для романо-германской традиции характерна кодификация административных процедур, закрепившая принцип обоснованности. Французское административное право как «замечательное произведение искусства, не уступающее по значению римскому гражданскому праву», выступило образцом для отца-основателя немецкого административного права О. Майера⁹². Тем не менее в этих странах сформировались разные модели административной юстиции. Пожалуй, для понимания обоснованности во Франции важно, что большинство общих принципов права стали результатом творчества административных судей⁹³.

6.1. Мотивированность административных актов во Франции

Требование мотивированности административных актов во Франции сначала появилось как общий принцип права в судебной практике и затем было закреплено в законодательстве⁹⁴. Изначально Государственный совет не признавал универсального действия этого принципа, для его применения требовалось, чтобы принцип был предусмотрен в нормах закона. К примеру, в деле об оспаривании отказа Национальной комиссии во включении лица в список аудиторов подчёркивалось, что «в принципе решения административных органов не должны мотивироваться»⁹⁵.

Ситуация отчасти изменилась с принятием Закона от 11 июля 1979 года «О мотивированности административных актов и улучшении отношений между администрацией и общественностью»⁹⁶. По оценке Г. Брэбана, в этом законе «был значительно расширен круг обязанностей в части мотивировки решений. Не доводя до распространения этой обязанности на все решения, закон установил ее для значительного числа негативных или неблагоприятных решений...»⁹⁷. На ограниченную сферу действия требования мотивированности указывал и Конституционный совет, уточняя, что «нормы и принципы конституционного значения сами по себе не требуют от административных органов обоснования своих решений, когда они не применяют санкции, носящие характер наказания»⁹⁸.

В дальнейшем требование мотивированности вошло в кодификацию общей части административного права Франции. В соответствии со статьёй L211-2 Кодекса отношений между общественностью и администрацией от 23 октября 2015 года № 2015-1341 «фи-

⁹² См.: Mayer O. *Besprechung zu: Gaston Jeze, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik* // *Archiv des öffentlichen Rechts*. Bd. 32. 1914. S. 275–279, 275, 277.

⁹³ См.: Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // *Государство и право*. 2001. № 3. С. 82–86.

⁹⁴ См.: Autin J.-L. *La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens* // *Revue française d'administration publique*. Vol. 137–138. 2011. No. 1–2. P. 85–99; *Untermaier-Kerléo É. La motivation des décisions réglementaires et d'espèce en droit administratif français* // *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*. 2019. No. 17. P. 21–30.

⁹⁵ Conseil d'Etat, Section, du 26 janvier 1973, 87890. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007645233> (дата обращения: 14.12.2023).

⁹⁶ Loi n° 79–587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000518372> (дата обращения: 14.12.2023).

⁹⁷ Брэбан Г. *Французское административное право* / пер. с фр. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича. М.: Прогресс, 1988. С. 202.

⁹⁸ Le Conseil constitutionnel. Décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004. Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Cons. 14. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004497DC.htm> (дата обращения: 14.12.2023).

зические или юридические лица имеют право быть незамедлительно проинформированными о мотивах неблагоприятных индивидуальных административных решений, которые их затрагивают»⁹⁹. Сфера действия этой нормы ограничена преимущественно обременяющими (негативными) административными актами (ограничение публичных свобод, полицейские меры, санкции и др.). Одновременно обязанность приводить мотивы предусмотрена для благоприятствующих (позитивных) актов, в том числе в отношении разрешений, актов о признании прав, отказов в льготах и т. д.

6.2. Принцип обоснованности в немецком административном праве

Принцип обоснованности нормативно закреплён в Законе ФРГ от 25 мая 1976 года «Об административных процедурах»¹⁰⁰, причём кодификация административного законодательства оказалась лишь частичной. Указанный закон не охватывает подзаконные нормативные правовые акты (нем.: *Rechtsverordnung, Satzung*)¹⁰¹.

6.2.1. Нормативная основа принципа обоснованности административных актов

Общая норма, предусматривающая обоснование административных актов (нем.: *Be-gründung des Verwaltungsaktes*), содержится в параграфе 39 Закона ФРГ «Об административных процедурах». В соответствии с ним письменный или электронный административный акт, а также письменный или электронный подтверждающий административный акт должен содержать обоснование (абзац 1). В обосновании приводятся существенные фактические и правовые основания, которые легли в основу принятого административным органом решения. Обоснование решений с административным усмотрением должно содержать аргументы административного органа, использованные при реализации административного усмотрения. Отдельно предусмотрены исключения, когда обоснование принятого решения не требуется (абзац 2). Например, оно не требуется для актов, издаваемых в автоматическом режиме. Подобные исключения оправдываются требованиями эффективности публичного управления и процессуальной экономики (нем.: *Verwaltungsökonomie*). В авторитетном комментарии к этому закону отмечается, что установление таких исключений возможно только при условии наличия иных правовых механизмов, обеспечивающих защиту прав граждан от произвольных административных актов, или в случае весомости публичного интереса¹⁰².

Требование обоснованности административного акта содержится в ряде специальных норм. Они во многом совпадают с приведённой выше формулировкой Закона ФРГ

⁹⁹ Code des relations entre le public et l'administration. L'ordonnance n°2015-1341 et le décret n°2015-1342 du 23 octobre 2015. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁰⁰ *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (geändert vom 25. Juni 2021)*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата обращения: 14.12.2023); Административно-процессуальное право Германии / пер. с нем. В. Н. Гиреева; сост., предисл. и вступ. ст. В. Бергманна. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 75–165. Текст на русском по состоянию на 30 июня 2006 года.

¹⁰¹ См.: *Элерс Д.* Развитие кодифицированного административно-процедурного права // *Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии* : материалы международной конференции, приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии, г. Ташкент, 25 мая 2021 г. / под ред. Л. Я. Абрамчик, Т. А. Шакаряна. Ташкент : Институт государства и права Академии наук Республики Узбекистан, 2022. С. 66–90. Обоснованность подзаконных нормативных правовых актов требует отдельного рассмотрения.

¹⁰² См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar / begr. von F. O. Kopp; fortgef. von U. Ramsauer*. 7. Aufl. München : C. H. Beck, 2000. S. 727, 742, 729.

«Об административных процедурах»¹⁰³. В случае отсутствия в специальном законе требования обосновывать административный акт такая обязанность выводится из принципа правового государства и основных прав человека¹⁰⁴. Следует отметить, что применение неписаного принципа обоснованности административного акта (до его закрепления в 1976 году в Законе) основывалось на знаковом для немецкого административного права решении Конституционного суда ФРГ по делу Эйфеля. Хотя в удовлетворении жалобы было отказано, Суд подчеркнул значение принципа обоснованности: «...отказ не означает одобрения действий паспортного органа, который отказал заявителю в продлении паспорта без объяснения причин. Он [административный орган] в обоснование неуказания причин может сослаться на абзац 1 параграфа 25 Общих административных предписаний об исполнении Закона “О паспортах” от 15 августа 1952 года [нем.: *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Paßgesetzes*]... предусматривающий “наличие особых указаний” как основание для непредоставления обоснования решения. Подобные исключения несовместимы с конституционным принципом правового государства, согласно которому гражданин, права которого ущемляются, имеет право знать основания их ограничения; ведь только тогда он сможет должным образом защитить свои права»¹⁰⁵. В данном деле показана связь принципа обоснованности с основополагающими правами. Одновременно видна проблема последующего обоснования органом административных решений в ходе судебного разбирательства спора. Отсутствие обоснования в административном акте ставит частное лицо в неравное процессуальное положение с властным субъектом.

6.2.2. Функции обоснования административного акта

Обязанность обосновывать административный акт рассматривается в немецкой доктрине как существенное требование любого юридического процесса, построенного на принципе правового государства, как процессуальная гарантия, вытекающая из абзаца 3 статьи 20 Основного закона ФРГ¹⁰⁶. Обязанность административных органов обосновывать принимаемые решения служит целям внутриведомственного (административного) самоконтроля, предотвращая произвольный, формальный подход в оценке фактических и правовых оснований принятия решений. В свою очередь наличие качественного обоснования выполняет функцию эффективной правовой защиты (абзац 4 статьи 19 Основного закона ФРГ), создавая заинтересованному лицу условия для принятия взвешенного решения относительно судебного оспаривания акта, а суду позволяет осуществить проверку законности решения в полном объёме¹⁰⁷.

¹⁰³ Abgabenordnung (AO) vom 16. März 1976 (geändert vom 20. Dezember 2022). § 121. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/ (дата обращения: 14.12.2023); Zehntes Buch Sozialgesetzbuch — Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X) vom 18. August 1980 (geändert vom 20. Juli 2022). § 35. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_10/ (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁰⁴ См.: *Wolff H. J., Bachof O., Stober R., Kluth W.* Verwaltungsrecht I : Ein Studienbuch. 13. Aufl. München : C. H. Beck, 2017. S. 594–596.

¹⁰⁵ Bundesverfassungsgericht (*далее* — BVerfG). 1 BvR 253/56. Urteil des Ersten Senats vom 16. Januar 1957 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). 1957. Bd. 6. S. 32. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006032.html> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁰⁶ См.: *Брокер Л.* Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 11–27, 16.

¹⁰⁷ См.: *Koenig Ch.* Der Begründungszwang in mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen am Beispiel umwelt-relevanter Entscheidungen // Archiv des öffentlichen Rechts. Bd. 117. 1992. H. 4. S. 513–542, 519.

6.2.3. Правовые последствия отсутствия обоснования административного акта

Если в административном акте отсутствует предусмотренное законом обоснование (нем.: *fehlende Begründung*), такой административный акт является дефектным¹⁰⁸. Подобный дефект является нарушением процедуры и может быть исправлен (нем.: *Heilung von Verfahrensfehlern*) путём совершения «пропущенных», «недостающих» процессуальных действий (нем.: *Nachholung der Verfahrenshandlung*)¹⁰⁹. Посредством «санации» процедурное нарушение устраняется, а административный акт с формальной стороны считается законным (что не препятствует суду признать его ненадлежащим с материально-правовой позиции). В соответствии с первоначальной редакцией нормы параграфа 45 II Закона ФРГ «Об административных процедурах» представление обоснования было возможно только до момента завершения административной процедуры досудебного рассмотрения жалобы на административный акт, то есть пока административное дело находилось в производстве административного органа. В действующей редакции параграфа 45 II административный орган вправе предоставить отсутствующее обоснование административного акта и в рамках судебного процесса в той судебной инстанции, которая рассматривает вопросы факта (то есть в первой и апелляционной инстанциях). Следует отметить, что даже в случае неисправления дефекта отсутствующего обоснования такой дефект может не повлечь за собой отмену административного акта, если, согласно параграфу 46 Закона ФРГ «Об административных процедурах», процедурное нарушение не повлияло на существо разрешаемого в акте вопроса.

В немецкой догматике и в судебной практике разграничивают предоставление в судебном процессе отсутствующего обоснования административного акта как совершение процессуального действия, направленного на исправление допущенного процедурного нарушения (нем.: *Nachholung der Begründung*), и предоставление ранее не фигурировавших в административной процедуре дополнительных оснований (нем.: *Nachschieben von Gründen*). Возможность представления новых доказательств в судебном процессе обосновывается действием инквизиционного принципа в административном судопроизводстве, прямо закреплённого в параграфе 86 Кодекса административного судопроизводства ФРГ¹¹⁰. Суд должен не только принять доказательства, но и при необходимости предложить их представить либо истребовать такие доказательства по собственной инициативе. Кроме того, согласно параграфу 114 (предложение 2) Кодекса административного судопроизводства ФРГ, административный орган может предоставить в административном судебном процессе дополнительные аргументы реализации административного усмотрения при принятии административного акта. Примером применения института санации административного акта, не содержащего обоснование, является дело об оспаривании решения административного органа о высылке иракского гражданина. По оценке Федерального административного суда ФРГ, «административный орган может также дополнять свои дискреционные соображения в отношении административного акта в административном судебном разбирательстве. <...> Это сделано для того, чтобы избежать отмены решения судом и замены его новым административным актом,

¹⁰⁸ См.: *Wolff H.J., Bachof O., Stober R., Kluth W.* Op. cit. S. 594–596.

¹⁰⁹ См.: *Maurer H., Waldhoff Ch.* Allgemeines Verwaltungsrecht. München : C.H. Beck, 2017. S. 281–284.

¹¹⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (geändert vom 8. Oktober 2023). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (дата обращения: 14.12.2023). Подробнее об этом см.: *Lindner J.F., Jahr D.* Der unzureichend begründete Verwaltungsakt. Das Verhältnis der §§ 39, 40, 45 VwVfG zu § 114 S. 2 VwGO // Juristische Schulung [JuS]-Extra. 2013. S. 3–5, 673–678.

который впоследствии будет оспорен в новом судебном процессе. <...> ...Изменение оснований административного акта в ходе судопроизводства не должно ограничивать возможности лица защищать себя... <...> Административный орган должен обеспечить реализацию прочих процессуальных прав лица при дополнении новыми аргументами реализации усмотрения...»¹¹¹ Следовательно, дополнительное обоснование административного акта в ходе судебного разбирательства допустимо, но с соблюдением процессуальных прав частного лица.

7. Вывод

Принцип обоснованности актов публичной администрации имеет более короткий период развития, чем, например, требование мотивированности судебных решений, хотя понимание идеи обоснованности административных решений заложено ещё в античных и средневековых учениях о государственных целях. Надлежащей формой правления будет то, которое преследует действительно общее благо, а не корыстные или групповые интересы правителей.

Главный смысл обоснованности выражается в обязанности аргументировать управленческие решения. Содержание этой обязанности сводится к приведению существенных правовых и фактических оснований, послуживших причиной принятия правового акта управления. Принцип обоснованности обусловлен концепцией совещательной (дискурсивной) демократии. В таком контексте объяснение административными органами причин принимаемых решений отчасти компенсирует демократический дефицит исполнительной власти.

В англо-американской традиции рассматриваемый принцип выражается в обязанности публичной администрации приводить обоснование в процессе принятия как регуляторных, так и юрисдикционных решений, причём в США эта обязанность была кодифицирована в законодательстве об административных процедурах, а в Англии она всё ещё находится в стадии становления и имеет узкую сферу действия (касается решений министров и административных трибуналов). Идеёйной предпосылкой обоснованности в странах общего права служат политико-правовая концепция совещательной (дискурсивной) демократии и культура рациональной аргументации. Последняя предопределяет восприятие обязанности обоснования в качестве критерия судебного контроля актов управления. В таком риторическом смысле обоснованность зависит не столько от формальных правил, сколько от убедительности доводов сторон при разрешении административных споров.

Доминирование процессуальных правил в англо-американском праве обусловило выработку нескольких родственных обоснованности доктрин, среди которых — требования ненадлежащей цели и нерелевантных соображений. Они близки по смыслу, но выполняют разные функции. Первое требование сосредоточено вокруг содержательной оценки мотивов, которыми руководствовался административный орган при принятии решения. Второе требование касается судебного исследования относимости или нерелевантности факторов, которые повлияли на административное решение. Эволюция рассматриваемого принципа в странах общего права позволяет говорить о возрастании интенсивности и глубины судебного контроля за обоснованностью актов.

¹¹¹ BVerfG. BVerwG I C 14.10. Urteil vom 13. Dezember 2011. § 18, 19. URL: <https://www.bverwg.de/131211U1C14.10.0> (дата обращения: 14.12.2023).

Становление анализируемого принципа во Франции и Германии во многом совпадает с трансформацией камералистики и полицеистики в классическое административное право. Импульсом для такого развития выступили идеи революций Нового времени о связанности управления общим благом и подзаконности административной деятельности. Для романо-германской правовой традиции решающим фактором использования обоснованности на практике стало появление административной юстиции во второй половине XIX века. Именно как неписанный общеправовой принцип или средство судебного развития права обоснованность появилась соответственно во Франции и Германии. История свидетельствует, что судьи применяли рассматриваемое требование для проверки актов управления даже до полноценной кодификации законодательства об административных процедурах.

Особого интереса заслуживает французский опыт судебной проверки отступления от законной цели в рамках оспаривания решений администрации на предмет превышения власти. Такой приём получил наименование административной морали, ведь судебская оценка целеполагания в управлении может вовлекать внеправовые факторы. Особенностью немецких подходов является более узкая сфера действия обоснованности. Этот принцип охватывает только индивидуальные административные акты. В этой связи отдельного изучения заслуживает проблема пределов действия принципа обоснованности в отношении нормативного (когда его адресатом является неопределённый круг лиц или ситуаций) или индивидуального правового акта управления (индивидуальный субъект должен быть проинформирован о правовых и фактических основаниях принятия такого акта).

Развитие административного права в Российской империи находилось под заметным влиянием французских и немецких подходов. Однако многие разработки дореволюционных юристов (в части превышения власти и отступления от правильных целей управления) остались лишь теоретическими изысканиями. В условиях «мнимого» конституционализма и отсутствия полноценной административной юстиции российские подданные не могли поставить вопрос об обоснованности распоряжений властей, не говоря уже об оспаривании нормативных решений.

В советском праве обоснованность могла восприниматься только в формальном смысле и потому считалась частью широкой концепции социалистической законности. Господство управленческих подходов, а также минимальные возможности судебной защиты не позволяют считать обоснованность юридическим принципом. Только в результате конституционализации права на судебную защиту и его конкретизации в специальных законах накануне крушения СССР граждане получили возможность оспорить обоснованность решений должностных лиц. Для отхода от такой социалистической традиции необходимо, наряду с формальным смыслом обоснования как письменного документирования правовых и фактических оснований решения, учитывать ещё как минимум два более продвинутых уровня понимания принципа обоснованности. Второй уровень — процессуальный — предполагает наличие гарантий права на доступ к правительственной информации и право частных лиц быть заслушанными в процессе принятия нормативных и индивидуальных актов управления. Наконец, третий уровень связан с возможностью судебной проверки целеполагания в процессе обоснования административных решений. По общему правилу такая интенсивность или тщательность судебного контроля не требуется, иначе органы административной юстиции будут вовлекаться в проверку целесообразности управления или даже будут подменять бюрократов в их решениях по существу. В то же время полное судебное самоограничение в этой сфере будет означать, что публичная администрация может игнорировать законные цели. По-

вышение интенсивности судебного контроля обоснованности может быть оправдано угрозой основополагающим правам частного лица или серьёзностью вмешательства, выраженного в административном акте.

Требование обоснованности в отдельных странах вытекает из конституционных гарантий надлежащих административных процедур. Соответственно, требует дальнейшего исследования вопрос о возможном расширении за счёт принципа обоснованности содержания конституционного права на участие в управлении делами государства в России. Иначе можно утверждать о существовании конституционного права на мотивированное публичное управление.

Библиографическое описание:

Должиков А., Васильева А. «Почему? По кочану!»: принцип обоснованности в административном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6(157). С. 33–65. EDN RCCEQL.

“Why? The answer is a lemon!”: the principle of reason-giving in administrative law

Aleksei Dolzhikov

Doctor Habilitatus (Dr.habil.) in Law, Associate Professor of the Constitutional Law, Faculty of Law, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia (e-mail: a.dolzhikov@spbu.ru).

Anna Vasilyeva

Candidate of Sciences (Ph.D.) in Law, LL.M. (University of Passau), Associate Professor of the Constitutional Law, Faculty of Law, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia (e-mail: a.vasilyeva@spbu.ru).

Abstract

Reason-giving, along with fairness, rationality, and good faith, is one of the ambiguous concepts. Depending on the concept of law and methodological framework, this term can mean different phenomena. For a legal formalist, this principle primarily refers to the normative foundations of legal instruments. When applying theory of argumentation, reason-giving pertains to the motives and persuasiveness of decision-making. Within the public administration approach, the relationship between goals and means in the decision-making comes to the fore, including their scientific justification and an evidence-based approach. Due to such diversity, it is necessary to clearly separate various meanings and aspects of reason-giving. At the same time, in traditional Russian administrative law scholarship, reason-giving is not distinguished from legality. In this article, the authors argue against the fallacy of such approaches, highlighting the distinct content and elements of reason-giving. The main author's point is that this is the material principle, rather than formal criteria for reviewing administrative actions. There remains the possibility that the court conducts fact-finding in administrative litigation instead of the administrative body. Hence, it is important to evaluate critically the forms of interaction between courts and administration in the course of reviewing compliance with the principle of reason-giving. The article consists of five parts. The first part examines the history of reason-giving in key legal traditions. The second and third parts are devoted to the study of the formation of this principle in the Russian Empire and Soviet administrative law. Turning to the history of pre-revolutionary and Soviet administrative law provides continuity in the interpretation of the principle under consideration. The fourth and fifth parts analyze the existing approaches to the duty of reason-giving in the Anglo-American and Civil Law traditions of administrative law. It is argued that reason-giving is a general principle of law in key legal traditions. Comparative legal analysis is considered a methodological prerequisite for further research on this principle in Russian administrative law.

Keywords

administrative act; regulation; reason-giving; motivation; legitimate aim; wrong purpose; expediency; abuse of power; scientific validity; evidence in administrative proceedings; questions of law; questions of fact.

Citation

Dolzhikov A., Vasilyeva A. (2023) “Pochemu? Po kochanu!”: printsip obosnovannosti v administrativnom prave [“Why? The answer is a lemon!”: The principle of reason-giving in administrative law]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 32, no. 6, pp. 33–65. (In Russian).

References

- Alexy R. (2006) Sbalansirovannost', konstitutsionny kontrol' i predstavitel'stvo [Balancing, constitutional review, and representation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 15, no. 2, pp. 113–118. (In Russian).
- Aquinas T. (2012) *Summa teologii* [Summa theologiae], vol. 4, N. Lobkovits, A. V. Appolonov (eds.), Moscow: Librokom. (In Russian).
- Asimov M. (2015) Five Models of Administrative Adjudication. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 63, no. 1, pp. 3–31.
- Autin J.-L. (2011) La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens. *Revue française d'administration publique*, vol. 137–138, no. 1–2, pp. 85–99.
- Belyaev M. A. (2019) Deliberativnaya model' demokratii: bazovye printsipy i problemy realizatsii [Deliberative model of democracy: basic principles and practical difficulties]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*, no. 3, pp. 79–95. (In Russian).
- Braibant G. (1988) *Frantsuzskoe administrativnoe pravo* [French administrative law], D. I. Vasil'ev, V. D. Karpovich (transl.), Moscow: Progress. (In Russian).
- Broker L. (2018) Inkvizitsionny printsip v administrativnom prave (administrativnaya protsedura i administrativny protsess) [Inquisitional principle in administrative law (administrative procedure and administrative process)]. In: *Ezhegodnik publichnogo prava 2018: Printsipy administrativnykh protsedur i administrativnogo sudoproizvodstva* [Yearbook of public law 2018: Principles of administrative procedures and administrative proceedings], Moscow: Infotropik Media, pp. 11–27. (In Russian).
- Cane P. (2021) An Anglo-American Tradition. In: Cane P., Hofmann H. C. H., Ip E. C., Lindseth P. L. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford; New York: Oxford University Press, pp. 2–21.
- Craig P. (2013) The Nature of Reasonableness Review. *Current Legal Problems*, vol. 66, no. 1, pp. 131–167.
- Craig P. P. (1994) The Common Law, Reasons and Administrative Justice. *The Cambridge Law Journal*, vol. 53, no. 2, pp. 282–302.
- Daly P. (2012) *A Theory of Deference in Administrative Law: Basis, Application and Scope*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Denisov A. I. (ed.) (1940) *Sovetskoe administrativnoe pravo: uchebnik* [Soviet administrative law: a textbook], Moscow: Yuridicheskoe izdatel'stvo Narodnogo komissariata yustitsii SSSR. (In Russian).
- Dodin E. V. (1973) *Dokazatel'stva v administrativnom protsesse* [Evidence in administrative proceedings], Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Ebren H. (1901) *Théorie du détournement de pouvoir*: thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Lyon.
- Ehlers D. (2022) Razvitie kodifitsirovannogo administrativno-protsedurnogo prava [Development of codified administrative procedural law]. In: Abramchik L. Ya., Shakaryan T. A. (eds.) *Nemetskaya doktrina administrativnogo prava i stanovlenie instituta administrativnykh protsedur v stranakh Tsentral'noy Azii: materialy mezhdunarodnoy konferentsii, priurochennoy k 45-le-*

- tiyu so dnya prinyatiya Zakona ob oformlenii protsedur v Germanii, g. Tashkent, 25 maya 2021 g.* [The German doctrine of administrative law and the formation of the institution of administrative procedures in the countries of Central Asia: proceedings of the international conference dedicated to the 45th anniversary of the adoption of the Law on registration of procedures in Germany, Tashkent, May 25, 2021], Tashkent: Institut gosudarstva i prava Akademii nauk Respubliki Uzbekistan, pp. 66–90. (In Russian).
- Elistratov A. I. (1917) *Osnovnye nachala administrativnogo prava* [Basics principles of administrative law], 2nd ed., Moscow: Izdanie G. A. Lemana i S. I. Sakharova. (In Russian).
- Elistratov A. I. (1922) *Ocherk administrativnogo prava: yuridicheskie stat'i* [An essay on administrative law: legal articles], Moscow: Gosizdat (In Russian).
- Gagen V. A. (1919) *Uchebnik administrativnogo prava* [A textbook of administrative law], Rostov-on-Don: Tipografiya Tovarihschestva S. S. Sivozhelezov i Ko. (In Russian).
- Goodwin J. (2012) The Last Defence of Wednesbury. *Public Law*, no. 3, pp. 445–467.
- Grey J. H. (1979) Discretion in Administrative Law. *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 107–132.
- Hauriou M. (1914) *Précis de droit administratif et de droit public*, 8 ed., Paris: L. Larose et L. Tenin.
- Jackson J. D. (2011) Putting Rationality Back into the Rational Basis Test: Saving Substantive Due Process and Redeeming the Promise of the Ninth Amendment. *University of Richmond Law Review*, vol. 45, no. 2, pp. 491–548.
- Jowett B. (ed.) (1885) *The Politics of Aristotle*, vol. 1, B. Jowett (transl.), Oxford: Clarendon Press.
- Karadzhe-Iskrov N. P. (1946) Nedeystvitel'nyy administrativnyy akt i predely ego obyazatel'nosti dlya suda [Invalid administrative act and the limits of its binding for the court]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, no. 5–6, pp. 73–75. (In Russian).
- Koenig Ch. (1992) Der Begründungszwang in mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen am Beispiel umweltrelevanter Entscheidungen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 117, no. 4, pp. 513–542.
- Kononov A. L. (2001) Ob obshchikh printsipakh prava vo frantsuzskoy i bel'giyskoy sudebnoy praktike po administrativnym delam [On general principles of law in French and Belgian judicial practice in administrative cases]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 3, pp. 82–86. (In Russian).
- Kopp F. O., Ramsauer U. (eds.) (2000) *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*, 7th ed., München: C. H. Beck.
- Le Sueur A., Herberg J., English R. (1999) *Principles of Public Law*, 2nd ed., London: Cavendish.
- Lindner J. F., Jahr D. (2013) Der unzureichend begründete Verwaltungsakt. Das Verhältnis der §§ 39, 40, 45 VwVfG zu § 114 S. 2 VwGO. *Juristische Schulung [JuS]-Extra*, pp. 3–5.
- Lunев A. E., Piskotin M. I., Yampol'skaya Ts. A. (eds.) (1968) *Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR* [Scientific foundations of public administration in the USSR], Moscow: Nauka. (In Russian).
- Marat J.-P. (1956) [1789] Konstitutsiya ili proekt Deklaratsii prav cheloveka i grazhdanina s posleduyushchim planom spravedlivoy, mudroy i svobodnoy konstitutsii, napisannoy avtorom “Dara otechestvu” [Constitution or a draft of the Declaration of the rights of man and of the citizen, followed by a plan for a just, wise and free constitution, written by the author of “Gift to the fatherland”]. In: Marat J.-P. *Izbrannyye proizvedeniya. Tom 2* [Selected works. Vol. 2], in 3 vols., S. B. Kan (transl.), Moscow: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, pp. 7–278. (In Russian).
- Mashaw J. L. (2018) Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: Reflections on an American Hybrid. In: Levy R., Kong H., Orr G., King J. (eds.) *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, pp. 17–27.
- Mashaw J. L. (2018) *Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: How Administrative Law Supports Democratic Government*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Maurer H., Waldhoff Ch. (2017) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C. H. Beck.
- Mayer O. (1914) Besprechung zu: Gaston Jeze, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik. *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 32, pp. 275–279.

- Mestre J.-L. (2021) France: The Vicissitudes of a Tradition. In: Cane P., Hofmann H. C. H., Ip E. C., Lindseth P. L. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford; New York: Oxford University Press, pp. 22–51.
- Neill P. (ed.) (1988) *Administrative Justice: Some Necessary Reforms (Report of the Committee of the Justice — All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom)*, Oxford: Clarendon Press.
- Nersesyants V. S. (1983) *Pravo i zakon: Iz istorii pravovykh ucheniy* [Law and lex. From the history of legal doctrines], Moscow: Nauka. (In Russian).
- Novoselov V. I. (1968) *Zakonnost' aktov organov upravleniya* [Legality of acts of governing bodies], Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Peiris G. L. (1987) *Wednesbury* Unreasonableness: The Expanding Canvas. *The Cambridge Law Journal*, vol. 46, no. 1, pp. 53–82.
- Pokrovskiy S. P. (1914) *Prevyshenie vlasti vo frantsuzskom administrativnom prave i ego otlichie ot zloupotrebleniya vlast'yu* [Excess of power in French administrative law and its difference from abuse of power]. *Yuridicheskie zapiski, izdavaemye Demidovskim Yuridicheskim Litseem*, no. I–II (XIX–XX), pp. 271–298. (In Russian).
- Rozhdestvenskiy N. F. (1840) *Osnovaniya gosudarstvennogo blagoustroystva, s primeneniem k rossiyskim zakonam* [Foundations of state improvement, with application to Russian laws], Saint Petersburg: Tipografiya N. Grecha. (In Russian).
- Schoch F. (2004) Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? Vom Kreuzberg-Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage. *Der Staat*, vol. 43, no. 3, pp. 347–369.
- Sherstoboev O. N. (2017) Administrativnaya diskreetsiya i printsip razumnosti (chast' 1: zarubezhnyy opyt) [Administrative law and principle of reasonableness (part 1: foreign experience)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, no. 4, pp. 151–161. (In Russian).
- Solomon P. H., Jr. (2003) Sudebnaya vlast' v Rossii: skvoz' prizmu administrativnoy yustitsii [Judicial power in Russia: through the prism of administrative justice]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie*, vol. 12, no. 3, pp. 108–124. (In Russian).
- Sommermann K.-P. (2021) The Germanic Tradition of Comparative Administrative Law. In: Cane P., Hofmann H. C. H., Ip E. C., Lindseth P. L. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford; New York: Oxford University Press, pp. 52–77.
- Stolleis M. (2014) Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850–1900). *Juridica International*, vol. 21, pp. 21–28.
- Studenikin S. S. et al. (1950) *Sovetskoe administrativnoe pravo: uchebnik* [Soviet administrative law: a textbook], 2nd ed., Moscow: Gosyurizdat. (In Russian).
- Talapina E. V. (2016) Teoriya administrativnykh aktov: k proektu zakona o gosudarstvennom upravlenii [Theory of administrative acts: about a law draft on the state government]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, no. 9, pp. 84–89. (In Russian).
- Tarasov I. T. (1888) *Kratkiy ocherk nauki administrativnogo prava* [Short essay of the science of administrative law], vol. 1, Yaroslavl: Tipo-litografiya G. Fal'k. (In Russian).
- Taylor G. D. S. (1976) Judicial Review of Improper Purposes and Irrelevant Considerations. *The Cambridge Law Journal*, vol. 35, no. 2, pp. 272–291.
- Untermaier-Kerléo É. (2019) La motivation des décisions réglementaires et d'espèce en droit administratif français. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, no. 17, pp. 21–30.
- Vinnitskiy A. V. (2019) Uchenie o sub'ektivnykh publicznykh pravakh vs “gosudarstvenno-upravlencheskogo podkhoda” v nauke [The doctrine of subjective public rights vs “public management approach” in science]. *Pravo i politika*, no. 12, pp. 27–40. (In Russian).
- Welter H. (1929) *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative: étude de doctrine et de jurisprudence*: thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Nancy.
- Wolff H. J., Bachof O., Stober R., Kluth W. (2017) *Verwaltungsrecht I: Ein Studienbuch*, 13th ed., München: C. H. Beck.

- Yakovlev N.N. (ed.) (1994) *Federalist: Politicheskie esse A.Gamil'tona, Dzh.Medisona i Dzh.Dzheya* [Federalist: Political essays of A. Hamilton, J. Madison and J. Jay], N. N. Yakovlev (transl.), Moscow: Progress; Litera. (In Russian).
- Yusupov V.A. (1974) Problemy obosnovaniya resheniy organov gosudarstvennogo upravleniya [Problems of substantiating decisions of government bodies]. In: Kozlov Yu. M. (ed.) *Upravlenie i pravo* [Public administration and law], Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, pp. 131–137. (In Russian).
- Yusupov V.A. (1975) Obosnovanie resheniy organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya: materialy vesesoyuznoy nauchnoy konferentsii, 21–23 noyabrya 1973 g. [Justification of decisions of Soviet government bodies: proceedings of all-union scientific conference, November 21–23, 2023]. In: Ivanov G. D. et al. (eds.) *Demokratiya i pravo razvitoogo sotsialisticheskogo obshchestva* [Democracy and law of a developed socialist society], Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, pp. 192–194. (In Russian).