

Нгуен Ван Куанг / Nguyen Van Quang

**ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУРНЫХ ТРЕБОВАНИЙ
ДЛЯ ПРИНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ
В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ВЬЕТНАМА**

(ПЕРЕВОД С АНГЛ. - КАБУЛИН Л. А.)

**THE APPLICATION OF PROCEDURAL REQUIREMENTS
FOR ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING
IN VIETNAM'S JUDICIAL PRACTICE**

*Нгуен Ван Куанг
кандидат юридических наук,
Ханойский Юридический Уни-
верситет, Вьетнам.*

В отличие от других стран Вьетнам не выработал общий закон административных процедур, излагающий общие руководящие принципы административных процедур, общие обязанности администраторов при осуществлении административных процедур или основные права участников административных процедур. Подробные административно-процессуальные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, таких как Земельный закон, строительное законодательство, Закон о предприятиях или Закон о рассмотрении административных правонарушений, и т. д. В то время как невыполнение административных процедур является одним из многих оснований

для пересмотра в соответствии с законодательством Вьетнама, отсутствие общего закона административных процедур вызывает определенные трудности для вьетнамских судов в судебном оспаривании процедурных ошибок административных решений. Анализируя закон и практические случаи, эта статья раскрывает недостатки административных процессуальных положений Вьетнамского административного права. Затем здесь также рассматриваются несколько вопросов о том, как улучшить в этом отношении вьетнамское административное право.

Ключевые слова: административное право Вьетнама, административные решения, принятие административных решений, административные процедуры, оспаривание административных решений.

Unlike some other countries in the world, Vietnam has not passed a general law of administrative procedures setting out common guiding principles of administrative procedures, common duties of administrators in conducting administrative procedures or fundamental rights of participants in administrative procedures. Detailed administrative procedural rules can be found in many special laws such as Land Law, Building Law, Law on Enterprises or Law on Handling of Administrative Law Offences, and etc. While failure to comply with administrative procedures

Nguyen Van Quang
c.j.s. (PhD in law), Hanoi Law
University, Vietnam.

is one amongst many grounds for review under the law of Vietnam, the absence of a general law of administrative procedures causes certain difficulties for Vietnamese courts to judicially challenge administrative decisions of procedural errors. By analysing the law and practical cases, this paper reveals inadequacies of administrative procedural provisions under the Vietnamese administrative law. It then also addresses several issues of how to improve Vietnamese administrative law in this regard.

Keywords: administrative law of Vietnam, administrative decisions, administrative decisions making, administrative procedures, challenging of administrative decisions.

Обычно в процессе принятия административных решений, вьетнамскому административному праву требуются администраторы для соблюдения юридически установленных административных процедур. Принцип законности, который требует от лиц, принимающих административные решения, соблюдать правовые нормы, как по существу, так и процедурно, может быть выведен из конкретных положений, изложенных в законе Вьетнама. Поэтому, согласно закону Вьетнама, несоблюдение административных процедур является одним из многих оснований для пересмотра.

В отличие от некоторых других стран, таких, как Япония и Германия, Вьетнам не принял общий закон об административных процедурах, устанавливая общие руководящие принципы административных процедур, общие обязанности администраторов в проведении административных процедур или основные права участников административных процедур. На самом деле, был призыв принять закон об административных процедурах во Вьетнаме, но задержка принятия этого закона по-прежнему существует. Вопрос о необходимости принять общий закон об административных процедурах, в то время как подробные административные процессуальные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, таких как Земельный закон,

строительное законодательство, Закон о Предприятиях или Закон о рассмотрении административных правонарушений, вызвал эту задержку. Отсутствие общего закона об административных процедурах, как упоминалось выше, вызывает определенные трудности для вьетнамских судов в судебном оспаривании административных решений, которые затрагивают законные права и интересы граждан из-за несоблюдения процедурных требований. Учитывая эту практику, процедурные требования для принятия административных решений, согласно вьетнамскому административному праву, главным образом понимаются как:

- i. Административные решения должны быть приняты в течение сроков, установленных законом;
- ii. Административные решения должны быть приняты в соответствии с формами предписанными законом;
- iii. Административные решения должны быть приняты в соответствии с любыми административными формальностями установленными законом.

Для судебного обжалования законности административных решений с точки зрения процедурных требований, вьетнамские суды сослались на три категории упомянутые выше. Практическое применение этих процедурных требований вьетнамскими судами выявило ряд недостатков вьетнамского административного права. Путем анализа применения процедурных требований для принятия административных решений в судебной практике Вьетнама, эта статья рассматривает ряд вопросов о том, как улучшить вьетнамское административное право в этой области.

1. Оспаривание законности административных решений вьетнамскими судами на основании отказа соблюдать административные процедуры

По сути, вьетнамские суды строго следуют правилу, что административное решение будет признано недействительным, если оно не соответствует какому-либо процедурному требованию, независимо от того незначительная, существенная или несущественная ли это ошибка.¹ Дело *Lan Huong u Thanh Nam Enterprises против Народного комитета Хошимина* ниже является примером, иллюстрирующим строгое правило указанное выше.²

1 Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH - TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO] // Руководство по решению административных дел [SỔ TAY TRAO ĐỔI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH]. 2001, С. 12 (неопубликованный материал, в базе данных автора).

2 См.: Н. Тхань, Слушание дела, в котором Народный Совет Хошимина оспаривается двумя предприятиями [Xét xử vụ UBND TP HCM bị hai doanh nghiệp kiện]. VNNEXPRESS, 21 июля, 2005. URL : vietbao.vn/An-ninh-Phap-luat/Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/.

Lan Huong и Thanh Nam Enterprises была предоставлена лицензия на производство косметики. Однако эти предприятия использовали юридически зарегистрированную торговую марку «Miss» компании Saigon Cosmetics Company для маркировки своих косметических продуктов. 11 августа 2003 года Народный комитет Хошимина принял Решение № 3272 о наложении штрафа 150,000,000 донгов на два предприятия на том основании, что они совершили административное нарушение в отношении интеллектуальной собственности. Lan Huong и Thanh Nam Enterprises инициировали дело в Административном отделе Народного Суда Хошимина, оспаривая Решение Народного комитета Хошимина № 3272 на том основании, что Комитет не выполнил требования по срокам.³ Суд первой инстанции постановил, что, так как все основные моменты административного решения были абсолютно законными, несмотря на то, что оно было принято с опозданием, административное решение было оставлено в силе. Тогда Lan Huong и Thanh Nam обратились в Апелляционный отдел Верховного Народного Суда, основываясь на том, что соблюдение временных сроков требуется законом и администраторы должны строго следовать им, постановляя, что оспариваемое решение недействительно.⁴

По общему признанию, строгое соблюдение административных процедур необходимо подчеркнуть, и можно утверждать, что решение Верховного Народного Суда в деле *Lan Huong и Thanh Nam Enterprises против Народного комитета Хошимина* убедительно, так как закон применимый к делу четко определяет законность решения в случае несоблюдения процессуальных норм. Однако, довольно спорно жесткое мнение о законности административных решений (актов), которые не соблюдают процессуальные требования, особенно, когда закон умалчивает о действительности таких решений (актов).⁵

3 Статья 56 Указа от 2002 года о Рассмотрении административных правонарушений Вьетнама устанавливает данный временной предел для принятия административного решения о наложении административного штрафа «в течение 10 дней или 30 дней в сложных случаях со дня доклада об административном правонарушении, компетентный сотрудник обязан принять административное решение о наложении административного штрафа на нарушителя». Этот Указ также отмечает, что в случаях необходимости компетентный сотрудник может попросить разрешения, чтобы продлить время принятия решения при условии, что увеличенное время не превышает 30 дней; компетентному сотруднику не позволено принимать решения о наложении штрафов, если он или она не соблюдает требования временных пределов.

4 См. сноску 2 выше. Н. Тхань.

5 См.: Ле Суан Тан. Некоторые точки зрения относительно организации и функционирования административных судов [Một số ý kiến về tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính] // Государство и право [NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT], июль 2002, стр. 33; см. также: Нгуен Тхань Бинь. Концепция юрисдикции народных судов в урегулировании административно-правовых жалоб [Khái niệm thẩm quyền của tòa án nhân dân trong giải quyết các khiếu kiện hành chính của công dân] // Обзор юриспруденции [LUẬT HỌC], октябрь 2001, стр. 25-27.

По сути, нарушения административных процедур отличаются от случая к случаю; некоторые могут быть значительными, тогда как другие могут быть незначительными и несущественными в отношении качества административного решения (акта). Например, одно из процедурных требований Верховного Народного Суда Вьетнама истолковывается так, что административное решение должно быть представлено в юридически установленной письменной форме.⁶ Тем не менее, вопрос о том, следует ли суду отменить решение в неправильной письменной форме, основное содержание которого законно, является спорным. Это, кажется, несколько непрактичным, если Верховный Народный Суд Вьетнама высказывает мнение, что любое нарушение процедур в отношении принятия административного решения может аннулировать административное решение. Это мнение решительно поддерживается ссылкой на право и юридическую практику некоторых зарубежных стран, таких как Австралия и Китай.

В Австралии, к законности оспариваемого в судебном порядке административного решения с несоблюдением установленных процедур относятся по-разному в зависимости от того есть ли законодательное намерение соблюсти предписанные административные процедуры, правовая предпосылка для осуществления права. В общем, если нарушение процедурных требований четко затрагивает качество решения по вопросу, эти требования должны быть обязательными, и таким образом, оспариваемое решение должно быть признано недействительным; в тех случаях, когда нарушение является незначительным и несущественным, законность этого решения по вопросу не должна быть затронута.⁷

Суды Китая имеют тот же подход, который наблюдается в Австралии относительно вопроса действительности административного решения, которое не соответствует процедурным требованиям. Хотя была предложена «долгосрочная» направленность, что суды будут рассматривать все административные решения, которые не соответствуют правовым процедурным требованиям, как недопустимые, законность этих решений оценивается народными судами Китая исходя из характера процессуальных ошибок.⁸

6 См. сноску 1 выше: Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ÁN NHÂN DÂN TÔI CAO].

7 См.: Проект Blue Sky против Австралийского комитета по телевидению и радиовещанию (1998) 194 CLR 355; 153 ALR 490 в CLR 390, [93] Макхью, Гуммов, Кирби и и Хейн Джей Джей.

8 Л. Фенг, Административно-правовые процедуры и средства правовой защиты в Китае. 1996 г., стр. 190. Фенг в основном цитировал Ло Хао Цай, Система судебного пересмотра в Китае [ZHONG GOU SI FA SHEN CA ZHI DU] (1993 г.), за его обсуждения процедурных ошибок в отношении принятия административных решений.

В основном, китайские правоведы разделяют административные процедуры на неправовые административные процедуры (или обычные административные процедуры) и правовые административные процедуры. Первые относятся к тем, сформулированным самими административными органами, пока они не противоречат общим правовым принципам. Соблюдение неправовых административных процедур необязательно; таким образом, нарушение этих процедур не влияет на действительность административных решений. Последние относятся к тем, которые изложены в законодательстве, и их соблюдение является обязательным. Тем не менее, незначительные нарушения правовых административных процедур, которые, как правило, толкуются как те, которые не причиняют никакого вреда основным правам и интересам, не являются критичными для оспариваемых административных решений. Административные решения, нарушающие обязательные правовые процедуры, наоборот признаются недействительным.

2. Оспаривание законности административных решений судами Вьетнама на основании несоблюдения правил «процедурной справедливости» («естественной справедливости»)

В развитых правовых системах, отказ от «процедурной справедливости» или «естественной справедливости» изложен в качестве основания для судебного пересмотра административных решений.⁹ Термин «естественная справедливость», который берет начало в Римской империи, относится к ситуациям, когда применяются *audi alteram partem* (право быть выслушанным) и *nemo iudex in parte sua* (ни один человек не может судить самого себя).¹⁰ Принципы естественной справедливости главным образом регулируют все судебные решения судей, и затем процессы квазисудебных решений судебных учреждений для гарантирования того, что эти процессы имеют основания и справедливы. Совсем недавно правило естественной справедливости расширило сферу своего применения на процесс принятия административных решений из-за роста административных решений, как в количестве, так и в их значении.

В принципе, отказ от естественной справедливости можно установить в качестве основания для судебного пересмотра административного действия, демонстрируя нарушение одного или обоих из двух основных правил: (I) в процессе принятия решений, лицо, принимающее решение, должно

9 В праве США, термином, который является аналогом «естественной справедливости» или «процессуальной справедливости», является «надлежащая правовая процедура».

10 См.: Юридический словарь Дюхайма онлайн. Доступно на <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac.

выслушать лицо, чьи законные права и интересы будут затронуты решением; (II) в ходе принятия решения лицо, принимающее решение, не должно быть или казаться предвзятым. Административное решение, которое не соблюдает принцип «естественной справедливости» (или «процессуальной справедливости»), будет отменено.

Согласно праву Вьетнама, так называемые правила «процессуальной справедливости» или «естественной справедливости» в принятии административных решений не были всесторонне разработаны. Эта практика легко понимается в контексте переходной правовой системы. В прошлом, во многих сферах управления, процедурные правила защиты физических лиц и организаций, чьи законные права и интересы могут быть затронуты в процессе принятия административных решений, такие как «справедливое слушание», «право на причины» или «раскрытие информации» практически отсутствовали во вьетнамском административном праве. Например, хотя принятие административного решения о наложении административного штрафа на нарушителей административного права непосредственно включает в себя ограничение прав, интересов, свободы, собственности и средств преступников, каких-либо правил в отношении процедурной справедливости в Указе от 2002 года о Рассмотрении административных правонарушений Вьетнама замечено не было (этот Указ в настоящее время заменен Законом о рассмотрении административных правонарушений от 2012 года, который вступил в силу 1 июля 2013 г.). Это означает, что в то время почти все нарушители административного права не имели возможности объяснения и опровержения, или возможности узнать причины принятия административного решения о наложении на них штрафных санкций.

Однако следует отметить, что правила процессуальной справедливости, хотя и ограниченные, можно найти в некоторых последних законах Вьетнама. Эти законы требуют от лиц, принимающих административные решения, соблюдение некоторых конкретных процедурных требований с целью обеспечить то, что их решения не затронут законные права и интересы физических лиц и учреждений. Ниже приведены три типичных примера:

- для принятия решения о рекультивации земель в общественных интересах, до достижения окончательного решения, лица, принимающие решение, Земельным Законом от 2013 года обязываются информировать землепользователей о причинах рекультивации, времени и плане исполнения

решения и их возможной компенсации; землепользователей подробно консультируют о соответствующих административных решениях.¹¹

- Закон об Обжаловании от 2011 г. требует того, что в ходе принятия решений, лица, принимающие решения, должны напрямую общаться с респондентом и апеллянтом для уточнения деталей дела и предложения возможных решений по делу; другими словами, «справедливое слушание» представляется апеллянту, чьи законные права и интересы могут быть негативно затронуты административным решением, касающимся жалобы.¹²

- Закон о рассмотрении административных правонарушений от 2012 г. в некоторых случаях, предусмотренных законом, возлагает на правонарушителя право вносить разъяснения до принятия административных решений, накладывающих наказания на правонарушителей.¹³

В какой-то степени эти виды процессуальных требований, указанные выше, также выражают идеи процессуальной справедливости согласно вьетнамскому административному праву. Административное решение, не соответствующее этим требованиям, может быть оспорено на основании несоблюдения процедурных требований. Другими словами, при оспаривании законности административных решений, вьетнамские суды не относятся к «отказу от процессуальной справедливости» как к отдельному основанию судебного пересмотра. Однако учитывая важность правил процессуальной справедливости, серьезное внимание следует уделить проблеме рассматриваемой вьетнамскими законодателями. С одной стороны правила процессуальной справедливости должны быть полностью включены во вьетнамское административное право. С другой стороны, если вьетнамское административное право примет гибкий подход к воздействию процедурных ошибок, как предложено выше, процедурные ошибки, которые негативно затрагивают законные права и интересы физических лиц и учреждений (отказ от процессуальной справедливости), должны признаваться фатальными для административных решений.

3. Необходимость общего закона об административных процедурах во Вьетнаме

Конституция Вьетнама 2013 года гласит, что «Социалистическая Республика Вьетнам является социалистическим конституционным государством народа, для народа и во имя народа».¹⁴ Для достижения этой цели, большое

11 См. статью 69 Земельного Закона от 2013 г. [Luật Đại Đất].

12 См. статью 30 Закона об Обжаловании от 2013 г. [Luật Khiếu nại].

13 См. статью 61 Закона о рассмотрении административных правонарушений от 2011 г. [Luật xử lý vi phạm hành chính].

14 См. статью 2 Конституции Вьетнама от 2013 г.

внимание следует уделять улучшению административного процессуального права. Дело в том, что административная процедура играет важную роль в обеспечении эффективного и действенного осуществления и соблюдения закона в духе уважения верховенства права и законных прав и интересов отдельных лиц и организаций. Приведенный выше анализ оспаривания законности административных решений вьетнамскими судами на основании отказа соблюдать процессуальные требования предлагает несколько идей совершенствования вьетнамского административного права путем принятия общего закона об административных процедурах.

Во-первых, хотя подробные административные процедурные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, общий закон об административных процедурах имеет важное значение. Этот закон будет в состоянии предложить общие положения, на основании которых подробные правила административной процедуры последовательно закреплены в специальных законах. Как отмечалось выше, эти общие положения должны включать в себя:

- Руководствующие принципы административного права, такие, как гибкость, простота, уместность, быстрота административных процедур и беспристрастность государственных должностных лиц, осуществляющих административные процедуры.
- Основные права участников административных процедур, такие, как право быть выслушанным, право на проверку документов, право на консультацию и информацию от государственных органов.
- Общие процедурные требования к государственным должностным лицам, осуществляющим административные процедуры, и участникам административных процедур.

Во-вторых, в целях рассмотрения административных решений, общий закон об административных процедурах может служить в качестве источника права, подтверждающего общие основания, включающие процедурные требования. В ходе административного или судебного пересмотра административных решений, рецензенты могут установить твердые основания пересмотра, ссылаясь как на эти общие процедурные требования, так и на конкретные процедурные требования, установленные специальными законами.

В-третьих, также в целях пересмотра административных решений, для общего закона об административных процедурах актуально предоставление общих правил определения обоснованности административных решений с

процедурными ошибками. Эти правила представляются весьма важными для судов в принятии решения о том должно ли административное решение под вопросом быть аннулировано, если будут найдены соответствующие процедурные ошибки. Однако, хотя право, основанное на законодательных актах, может легко вывести такие общие правила, но определение того, что именно влечет каждая норма, является не легкой задачей и обычно требует ссылки на случаи, в которых правовые нормы в этом отношении конкретно интерпретированы и последовательно применяются. Отвечая на этот вопрос, следует отметить, что последний Закон об организации народных судов Вьетнама (Закон 2014 года) официально представил принятие системы прецедентного права во Вьетнаме. Статья 22 Закона говорит, что «Совет Судей Верховного Народного Суда (ССВНС) имеет права и обязанности по выбору кассационных решений ССВНС и стандартных исполненных решений других судов для разработки прецедентов, которые будут опубликованы для изучения и применения всеми судами».

Список литературы:

1. Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO] // Руководство по решению административных дел [SỐ TAY TRAO ĐỔI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH]. 2001.
2. Л. Фенг. Административно-правовые процедуры и средства правовой защиты в Китае. 1996 г.
3. Ле Суан Тан. Некоторые точки зрения относительно организации и функционирования административных судов [MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA HÀNH CHÍNH] // Государство и право [NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT], июль 2002.
4. Ло Хао Цай. Система судебного пересмотра в Китае [ZHONG GOU SÍ FA SHEN CÀ ZHI DÙ]. 1993 г.
5. Н. Тхань, Слушание дела, в котором Народный Совет Хошими-на оспаривается двумя предприятиями [XÉT XỬ VỤ UBND TP HCM BỊ HAI DOANH NGHIỆP KIẾN]. VNNEXPRESS, 21 июля, 2005. URL : vietbao.vn / An-ninh-Phap-luat/ Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/ (дата обращения : 24.04.2015).
6. Нгуен Тхань Бинь. Концепция юрисдикции народных судов в урегулировании административно-правовых жалоб [KHAI NIỆM THẨM

QUYỀN CỦA TÒA ÁN NHÂN DẪN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC KHIẾU KIẾN HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN] // Обзор юриспруденции [LUẬT HỌC], октябрь 2001.

7. Юридический словарь Дюхайма онлайн. Доступно на <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac (дата обращения : 13.04.2015).

References:

1. *Duhaime's online legal dictionary*, available at : <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac (accessed : 13.04.2015).

2. H. Thanh, Hearing the case in which the People's Council of Ho Chi Minh City is challenged by the two enterprises [XÉT XỬ VỤ UBND TP HCM BỊ HAI DOANH NGHIỆP KIẾN]. *VNNEXPRESS* from July 21, 2005, available at : <http://vietbao.vn/An-ninh-Phap-luat/Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/> (accessed : 24.04.2015).

3. L. Feng, *Administrative Law Procedures and Remedies in China*, 1996.

4. Le Xuan Than, Some Viewpoints Regarding the Organisation and Functioning of Administrative Courts [MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA HÀNH CHÍNH]. *NHA NUOC VA PHAP LUAT - State & Law*, July 2002.

5. Luo Hao Cai, *Judicial Review System in China* [ZHONG GOU SÍ FA SHEN CÀ ZHI DÙ]. 1993.

5. Nguyen Thanh Binh, Concept of the People's Courts' Jurisdiction to Resolve Administrative Law Complaints [KHAI NIỆM THẨM QUYỀN CỦA TÒA ÁN NHÂN DẪN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC KHIẾU KIẾN HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN]. *LUẬT HỌC - Jurisprudence Review*, October 2001.

6. The Administrative Division of the Supreme People's Court [TÒA HÀNH CHÍNH - TÒA ÁN NHÂN DẪN TỐI CAO]. *SỐ TAY TRAO ĐỐI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH - The Manual for Resolving Administrative Cases*, 2001.