УДК 341.1/8

© Кайнов В. И., 2016,
д-р юрид. наук, профессор,
Российский государственный университет правосудия,
г. Санкт-Петербург

© Федорова Е. А., 2016,
магистр факультета права, группа Юмз-315,
Владимирский филиал РАНХиГС

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Аннотация: в статье исследуются вопросы функционирования органов административной юстиции Великобритании. Раскрывается генезис данного правового института. Анализируется судебная практика в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: право, административная юстиция, Великобритания, субъекты административной юстиции, суд, административный трибунал.

Abstract: The article examines the functioning of the organs of administrative justice in the UK. He explains the Genesis of this legal Institute. Analyze judicial practice in the field of public relations.

Keywords: law; administration of justice; the United Kingdom; subjects of administrative justice; court; administrative Tribunal.

Крупнейший теоретик английского права начала XX века А. Дайси считал, что верховенство права означает защиту законных интересов граждан в споре с администрацией именно судами, так как только они могут противостоять возможным злоупотреблениям органов исполнительной власти.

Организация судебной системы Великобритании определяется Законом об отправлении правосудия 1970 г., Законом о магистратских судах 1980 г., Законом о Верховном суде 1981 г., Законом о судах графств 1984 г., Законом об уголовной юстиции 1987 г., Законом о судах и юридических услугах 1990 г., Законом о правах человека 1998 г., Законом о конституционной реформе 2005 г., Законом «О судах, трибуналах и правоприменении» 2007 г.

Судебная система Великобритании характеризуется наличием т.н. **высоких** судов, решения которых по конкретным делам могут при определённых условиях получить силу прецедента. К числу таких судов относятся Верховный суд Великобритании (бывший Апелляционный комитет палаты лордов), Высокий суд справедливости, Суд короны и Апелляционный суд.

Высокий суд справедливости включает в себя три отделения: **Суд королевской скамьи**, Канцлерский суд (рассматривает такие дела, которые исторически регулировались не общим правом, а правом справедливости) и Суд по семейным делам.

В 2001 году в составе Суда королевской скамьи был образован **Административный суд**. Административный суд осуществляет правосудие по административным делам в Англии и Уэльсе. К юрисдикции Административного суда относятся также дела по искам о судебном пересмотре решений нижестоящих судов и трибуналов, органов публичной власти и лиц, выполняющих судебные функции. Суд может рассмотреть жалобу на должностное лицо администрации и издать судебный

приказ с требованием прекратить нарушение закона под страхом наказания. Административный суд выступает и в качестве надзорной инстанции в отношении решений, принятых нижестоящими судами и административными трибуналами.

Административные трибуналы были созданы в дополнение к судам общей юрисдикции, так как последние были не в состоянии рассматривать нарастающее число обращений граждан в связи со спорами по поводу налогообложения, иммиграции, землепользования, социального страхования, конфликтов с работодателями в промышленности и на транспорте и т.п.

Значительная часть дел, подлежащих рассмотрению административными трибуналами, связана со спорами, возникающими по поводу назначения социальных пособий и оказания других социальных услуг, путём установления наличия у конкретного лица права на пособие или услугу, предусмотренного конкретным законом. Вместе с тем следует отметить, что административные трибуналы не могут заменять собой суды, их решения не обладают силой судебного решения. Решения трибуналов не окончательны и могут быть обжалованы в суд.

Возникновение административных трибуналов связывают с процессом национализации крупных отраслей промышленности и принятия парламентом значительного числа нормативных актов в социальной сфере. Это привело к созданию возможности по оспариванию поведения администрации в отношении применения ею норм нового социального законодательства, а рост числа споров – к развитию системы трибуналов, в юрисдикцию которых перешла значительная часть административных дел.

Таким образом, причиной создания системы административных трибуналов в Англии стало «вторжение правительственной деятельности в экономические и социальные дела нации с вытекающим из этого увеличением количества случаев, когда лицо участвует в споре с администрацией»[1].

Организация трибуналов и процедура расследований регулировались *Законом о трибуналах и расследованиях 1957 г.* (позднейшая редакция закона была принята в 1971 г.). На основе данного закона был учреждён Совет по трибуналам в качестве надзорного органа в системе администрации. «В середине 80-х годов в Великобритании было более 2 тыс. трибуналов 40 различных видов. Наиболее многочисленные среди них – трибуналы по подоходному налогу, по национальной службе здравоохранения, по социальному обеспечению и по социальным пособиям»[2].

В 1964 г. были учреждены промышленные трибуналы, состоящие из трех членов (под председательством профессионального юриста). Они рассматривали жалобы на неправильное увольнение, отказ от выдачи пособий и т.п.

Ко времени реформирования системы трибуналов в 2007 году они действовали уже в 67 отраслях правового регулирования Великобритании.

Трибуналы были подразделены на две большие группы: «трибуналы в области управления экономикой (налоговые, промышленные, земельные, суд по рассмотрению жалоб на ограничение свободы промысла и т. д.) и трибуналы в сфере социального управления (медицинские, пенсионные, по социальному обеспечению, по охране социальных прав детей)»[3].

Преимущества административных трибуналов заключаются в следующем

---

[1] Безрученков М. В. Административная юстиция в зарубежных странах // Политика, государство и право. - 2015. - № 2 [Электронный ресурс]. URL: http:-//politika.snauka.ru/2015/02/2330.

[2] Административное право зарубежных стран: учеб. пос. / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Спартак, 2005. – С. 229.

[3] Там же.

- поскольку их деятельность основана на менее формализованной процедуре, то они быстрее, чем в судах, рассматривают и менее затратным образом дела;

- поскольку юрисдикционно трибуналы отличались исключительно высокой специализацией, то в их состав стали входить лица со значительным опытом рассмотрения определённых дел и принимать по ним высокопрофессиональные «экспертные» решения, имеющие характер индивидуального регулирования, то есть в максимальной степени применимые к конкретному случаю.

В 2007 году был принят Закон *«О судах, трибуналах и правоприменении».* Этот акт представляет собой пересмотр прежних представлений об административных трибуналах. Прежде всего, все трибуналы были сведены в две многопалатные структуры – Трибунал первой инстанции, состоящий из 200 судей и 360 заседателей, и Верховный трибунал (Трибунал высокой инстанции).

Так, палата по общему регулированию осуществляет регулирование споров в рамках процедуры административной юстиции; палата по здравоохранению, образованию и социальному обеспечению осуществляет разрешение споров по стандартам предоставления медицинской и психиатрической помощи, признанию нетрудоспособности, удовлетворению особых потребностей в образовании; палата по вопросам, связанным с недвижимым имуществом, осуществляет разрешение споров по операциям с жилыми помещениями, регистрации права собственности на земельные участки, обороту сельскохозяйственных земель; палата по социальным правам осуществляет разрешение споров по социальному страхованию детей, компенсации вреда, причиненного жертвам преступлений.

Каждая из палат Трибунала первого уровня объединила полномочия многих действовавших ранее административных трибуналов со сходными юрисдикциями.

Дела, поступающие на рассмотрение палаты Трибунала, делятся на четыре категории:

- дела, по которым принимаются решения на основании представленных документов, так как стороны не настаивают на проведении слушаний;

- дела, по которым спорный случай рассматривается судом и обсуждается сторонами в день слушаний;

- дела, подвергаемые подробному расследованию, решение по которым принимается после слушаний;

- дела, по которым в силу их сложности требуются дополнительные доказательства либо связанные с крупной суммой ущерба или с правовой проблемой, требующей толкования.

Верховный трибунал состоит из четырех палат: Палаты по административным апелляциям; Палаты по иммиграции и предоставлению убежища; Палаты по земельным вопросам; Палаты по налогам и праву справедливости. Палаты рассматривают апелляции на решения административных трибуналов, что не исключает возможности дальнейшего обращения в Апелляционный суд, а затем в Верховный суд.

Совет административной юстиции и трибуналов. Совет по трибуналам, надзорный орган в системе трибуналов, был заменён Советом по административной юстиции и трибуналам, имеющим полномочия по обобщению деятельности трибуналов, разработке рекомендаций по административно-процедурным вопросам.

Таким образом, система административных трибуналов, которая представлялась чрезмерно громоздкой и архаичной, в значительной мере была унифицирована. Но суть реформы в отношении трибуналов заключается не только в этом. Закон «О судах, трибуналах и правоприменении» предоставляет Верховному трибуналу права:

- пересматривать в порядке апелляции решения палат Трибунала первого уровня;

- выносить судебные обязывающие, запрещающие и отменяющие решения (приказы), судебные предписания, а также решения о возмещении убытков (ст. 15 Закона);

- создавать прецеденты, имеющие для нижестоящих трибуналов обязательный характер (ст. 3 Закона);

- присваивать членам палат Верховного трибунала, обладающим юридической квалификацией, статус судьи.

Поэтому существует мнение о том, что «реформа 2007 года расширила возможности для пересмотра решений трибуналов внутри их системы и ограничила права на оспаривание таких решений в органах судебной власти»[4].

Верховный трибунал может издавать обязывающие, запрещающие и отменяющие приказы. Таким образом, формально квазисудебный орган получил полномочия судебного контроля, предусматривающие возможности использовать средства судебной защиты.

Это говорит о неизбежной **трансформации традиционной системы английской юстиции**, основанной на аксиоме о том, что «никто не может быть судьёй в собственном деле», и вытекающего из неё базового принципа, в соответствии с которым орган административной юстиции может быть только квазисудебным органом.

Осуществляемый в наше время процесс трансформации системы трибуналов понимается, однако, просто как унификация административной юстиции, которая необходима для более эффективной защиты прав человека в современных условиях.

Полномочия Верховного трибунала издавать обязывающие, запрещающие и отменяющие приказы могут осуществляться Высшим трибуналом только в том случае, если заявитель требует указанных средств судебной защиты не в связи с оспариванием решений, вынесенных судом Короны[5], или если судья, председательствующий при рассмотрении дела, является судьей Высокого или Апелляционного суда Англии и Уэльса. В ином случае Трибунал обязан передать заявление о судебном контроле в Высокий суд, т.е. суд общей юрисдикции.

Судебная защита интересов граждан и организаций в спорах с администрацией осуществляется посредством издания одного из четырех «прерогативных» приказов. Приказ «mandamus» означает предписание суда выполнить то, что они обязаны сделать по общему праву; приказ «prohibition» означает запрещение каких-либо действий; приказ «certiorary» (информировать) выдается, когда низшая судебная инстанция действует с превышением полномочий; приказ о «Хабеас корпус» имеет целью освобождение лиц, незаконно подвергнутых задержанию.

Вместе с тем следует отметить, что единой процедуры рассмотрения споров органами административной юстиции Великобритании не существует. Однако принципиальным является то, что жалобы в сфере управления рассматриваются административными трибуналами в порядке искового производства. При этом рассмотрение данных дел трибуналами обладает рядом черт, придающих им сходство с судебным разбирательством:

- «соблюдение принципов производства (гласность, состязательность, непосредственность и т. д.);

---

[4] Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. – 2013. – № 11. – С. 146.

[5] **Суд Короны** был создан в 1971 г. для рассмотрения в качестве первой инстанции сложных уголовных дел. Он рассматривает в качестве апелляционной инстанции приговоры и приказы нижестоящих магистратских судов по уголовным делам, а также приказы в порядке ограниченной гражданской юрисдикции (приказы о выдаче лицензий, об усыновлении, и пр.).

- наличие стадийности в процессе (подготовка дела к слушанию, разбирательство, принятие решения, возможность его обжалования);

- установление процессуального статуса участников разбирательства административного спора и сроков в производстве»[6].

Вместе с тем рассмотрение дел трибуналами обладает и рядом отличительных черт:

- «протокол заседания трибунала, как правило, не ведется;

- участие адвоката является необязательным;

- не существует строгих процессуальных правил сбора, исследования и оценки доказательств;

- иногда дело может быть рассмотрено в отсутствие сторон»[7].

Решение административных трибуналов можно обжаловать в Апелляционный суд, а затем — в Верховный суд. Особенностью является и то, что решение по делу должно обосновываться не только правильным применением правовых норм, но и фактическими данными (доказательствами).

По результатам рассмотрения жалобы Высокий суд имеет право:

выдавать общие приказы, в которых устанавливаются незаконность принятого трибуналом решения, предписание на совершение законных действий и запрет действий с превышением его юрисдикции или с нарушением права;

издавать распоряжения, запрещающие совершение определенных действий;

провозглашать права сторон в случае спора между ними при том условии, что ни одна из них не совершила неправомерных действий.

Таковы общие черты функционирования органов административной юстиции Великобритании. Они включают в себя как судебные органы, так и систему административных трибуналов - квазисудебных органов, которые были в последнее время в значительной мере унифицированы. Опыт функционирования органов административной юстиции данного государства весьма актуален для Российской Федерации, особенно после принятия Кодекса административного судопроизводства и закона о банкротстве физических лиц. По мнению автора, их рациональное применение невозможно без дальнейшего реформирования судебной системы России и создания соответствующих квазисудебных органов.

Список литературы

1. Административное право зарубежных стран: учеб. пос. / под ред. А. Н. Козырина. – М. : Спартак, 2005.

2. Безрученков М. В. Административная юстиция в зарубежных странах // Политика, государство и право. - 2015. - № 2 [Электронный ресурс]. URL: http://politika.snauka.ru/2015/02/2330.

3. Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М. : Юристъ, 2002.

4. Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. – 2013. – № 11.

[6] Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М. : Юристъ, 2002.

[7] Там же.