

Тема 1. ВВЕДЕНИЕ В КУРС «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН»

1. Понятие административного права и административной юстиции в зарубежных странах

Административное право — это система материально-правовых и процессуально правовых норм, которые связаны с регулированием деятельности и поведения граждан с целью обеспечения необходимого порядка и законности.

Субъектом административного права являются управомоченные органы исполнительной власти и их должностные лица, а также судебные органы.

Объектом — граждане и организации.

Данное правовое регулирование имеет две составляющие:

— **административное управление**, которое выражается в организации деятельности субъектов и объектов и выражается в принятии административных решений, издании административных актов. Эти решения и акты по своему содержанию либо санкционируют такие действия граждан, которые могут осуществляться на разрешительной основе, либо, если это необходимо, или, если этого требует закон — ограничивают или запрещают совершение определённых действий;

— **административное принуждение**, которое связано с применением к физическим или юридическим лицам различных мер административного воздействия, включая их привлечение к юридической ответственности.

Административное управление как область административного регулирования связано с рассмотрением управомоченными органами власти административных споров, то есть споров между органами публичной власти, с одной стороны, и гражданами и организациями с другой стороны. Основанием таких споров является возражение заинтересованной стороны (заявителя) против нормативного акта органа власти или в отношении действия либо бездействия органа власти в силу того, что применение (неприменение) акта управления нарушило права заявителя.

Административное принуждение как область административного регулирования связано с рассмотрением, разрешением и исполнением дел об административных правонарушениях, а также обжалование и о протестование постановлений по делам об административных правонарушениях.

В лекциях, включённых в состав данного учебного пособия, рассмотрена преимущественно область оспаривания актов административного управления.

Специфика данной области регулирования административных правоотношений выражается в следующем:

- она связана с регулированием публичных правоотношений;
- данное регулирование предусматривает как судебный, так и т. н. квазисудебный порядок рассмотрения дел;
- в этом регулировании используется как управленческая (позитивная) деятельность органов власти, так и правоприменительная (юрисдикционная) деятельность.

Область регулирования административных правоотношений, связанных с оспариванием актов административного управления в зарубежных имеет три аспекта:

- 1) организация системы органов административной юстиции, порядок формирования и состав этих органов, их полномочия, права и обязанности лиц, осуществляющих административно-судебное производство;
- 2) порядок административно-судебного производства, характеристика составляющих его процедур;
- 3) особенности, свойственные различным системам административной юстиции и судопроизводства и обусловленные историко-правовыми условиями различных стран.

Таким образом, в пособии анализируется юрисдикционный аспект административного права — материальные, организационные и процессуальные нормы, определяющие деятельности судов (судей) и иных органов по рассмотрению и разрешению административных споров, возникающих между органами публичной власти и гражданами по поводу законности или обоснованности нормативных и индивидуальных актов государственного управления и других управленческих действий (решений). Иначе говоря, рассматривающих порядок осуществления судебного контроля за деятельностью органов ис-

полнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Особое внимание обращено на изучение нормативных актов, которые определяют юрисдикцию, полномочия административных судов по рассмотрению административных дел, порядок обращения в административные суды и порядок осуществления административно-судебного производства.

Особенностями административной юстиции являются:

— сравнительно высокий профессионализм органов, выносящих решения по спорам за счёт специализации судов на рассмотрении определённой категории дел;

— активная роль административных судов в процессе судебно-административного производства, следственный характер этого производства в силу необходимости уравнять процессуальные возможности сторон, из которых одной стороной является гражданин, а другой — ведомство, орган, наделённый полномочиями власти и управления, обладающий значительным административным ресурсом;

— в некоторых зарубежных странах особенностью административной юстиции является то, что она выполняет функции как судебной власти, так и исполнительной. (Иногда административные суды лишь формально являются частью судебной системы, однако фактически свои полномочия они осуществляют в рамках исполнительной власти Государственный совет во Франции, Налоговый суд или Суд по претензиям к правительству в США);

— в ряде стран обжалование действия (бездействия) акта или решения органа административной власти в административном суде возможно при условии предварительного обращения заявителя непосредственно в сам орган, чьё решение оспаривается, или вышестоящий административный орган.

Юрисдикция административных судов распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением административным органом властных и управлеченческих полномочий, а также в связи с публичным формированием органов государственной власти путем выборов или референдума.

К подсудности административных судов относятся **публично-правовые споры**, в частности:

— споры физических или юридических лиц с органом исполнительной власти относительно обжалования его решений,

нормативно-правовых актов или индивидуально-правовых актов, действий или бездействия;

— споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления;

— споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы;

— споры, возникающие по поводу заключения, выполнения, прекращения, отмены либо признания недействительными административных контрактов, если они предусмотрены национальным законодательством;

— споры относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом.

При обжаловании административного решения суд, наделенный административной юрисдикцией, проверяет, соответствует ли решение закону, не имеет ли место превышение полномочий административного органа, правильно ли использовано данное полномочие, своевременным ли является данное решение, нет ли в решении коррупционной или дискриминационной составляющей, правильно рассчитаны последствия принятия административного решения (каковы неблагоприятные последствия, если они возможны или имеют место), не нарушены ли процессуальные права заявителя.

К актуальным проблемам административной юстиции следует отнести:

— необходимость предоставления гражданину как участнику публичных административных правовых отношений максимума правовых возможностей в случае неправомерных действий органов управления (должностных лиц) для защиты его нарушенных прав и свобод;

— необходимость повышения гарантий по осуществлению надлежащей судебной защиты прав и интересов граждан в ситуации конфликта (споря) административными органами. Административный порядок рассмотрения споров в каждом случае должен быть дополнен возможностью (если гражданин не удовлетворен решением по своей жалобе) последующего оспаривания административного решения в суде;

— необходимость развития материальных правовых норм и правовых процедур, которые направлены на регулирование таких отношений, которые построены на началах «власть —

подчинение» и в которых отсутствует юридическое равенство сторон. Это отношения по горизонтали между органами исполнительной власти, органов местного самоуправления (местной администрации) и другими участниками, в которых они выступают как равноправные стороны управленческой деятельности;

— необходимость развития административного судопроизводства в направлении значительного повышения оперативности рассмотрения дел об административных спорах. Прежде всего это необходимо для обеспечения своевременности судебных решений по делам о нарушении избирательного законодательства. Проблема заключается в том, чтобы краткость процессуальных сроков не влияла на объективность судебных решений.

2. Системы административного права и административной юстиции в зарубежных странах

Поскольку стран с системами административной юстиции достаточно много, имеет место стремление типизировать эти системы, найти в них то общее начало, которое позволило бы свести всё многообразие административно-юрисдикционных систем в определённые группы (модели).

Принято говорить об ангlosаксонской модели административной юстиции и континентальной модели.

Англосаксонская модель административной юстиции. Англосаксонская модель обусловлена спецификой правовой системы в Англии, которая заключается в том, что в этой стране нормативно-правовые институты базируются на т. н. «общем праве» (у нас обычно употребляется в качестве синонима термин «естественное право»). Право, согласно английской доктрине, должно исходить прежде всего из естественного начала, например, принципа справедливости (необходимости, разумности, целесообразности и т. п.). Оно не должно исходить ни от органа, принимающего политические решения — парламента, который издаёт законы, ни, тем более, от органа распорядительной власти, например министерства. Разумеется, законы и акты административных органов следует исполнять, но они зависят от расстановки политических сил, от интересов

ведомства, а общее право основано, в отличие от них, на неизменных началах.

Применять право, а это значит — контролировать поведение и деятельность граждан, и в их числе должностных лиц органов власти, политиков должен только суд, который профессионально связан с правом.

Поэтому судья должен иметь полномочие осуществлять правосудие, исходя как из требований закона, так и из требований правового принципа, из своего усмотрения применить требование естественной правовой аксиомы, а не требование позитивной (закреплённой в законе) нормы, если это, разумеется, необходимо для принятия справедливого решения.

Одна из естественно-правовых аксиом «общего права» гласит, что «никто не может быть судьёй в собственном деле». Именно поэтому в США, стране с ангlosаксонским правом, существует норма о том, что в Сенате США во время решения им вопроса об импичменте президента председательствует не вице-президент США, руководящий этой палатой по своей должности, а Главный судья (Председатель Верховного суда США). Так как, если Сенат под руководством своего штатного председателя — вице-президента примет решение об отрешении президента от должности, то его место займёт в силу закона тот, кто в момент принятия решения Сенат возглавлял. Объективно это нарушает аксиоматический запрет быть судьёй в собственном деле, совершать правосудие, имея в нём собственный интерес.

Аксиома о том, что «никто не может быть судьёй в собственном деле» выразилась, если иметь в виду административное право и административную юстицию, в **принципиальном запрете осуществлять правосудие по административным делам любым органам, связанным с администрацией**. Рассматривать административные споры и выносить по ним решения должны только суды общей юрисдикции (общего права). Если же без участия иных, то есть несудебных, органов для рассмотрения административных дел не обойтись, они, эти иные органы (а это административные органы по своему происхождению) должны считаться квазисудебными учреждениями, не имеющими права вынесения окончательного решения.

Идея о том, что администрация может расследовать споры с гражданами, создав для этого особые комиссии и передав им

судебные полномочия, была реализована в странах континентальной Европы, но в Англии она находилась (и формально находится и сейчас) под концептуальным запретом.

Таким образом, английская модель административной юстиции заключается в том, что полномочия публичной власти по контролю за действиями и решениями административных органов и рассмотрению споров администрации с гражданами принадлежат судам общей юрисдикции и они реализуют эту функцию в значительной мере за счёт квазисудебных органов, рассматривающих такие споры в порядке ведомственной подчиненности.

Континентальная модель административной юстиции.

Континентальная модель административной юстиции имеет другое начало — она строится на деятельности специализированных судов, которые объективно не связаны с администрацией и в полной мере наделены судебными полномочиями и процессуальными гарантиями принятия независимых судебных решений. Специалисты отмечают в качестве преимущества данной системы её профессионализм.

Формирование континентальной модели административной юстиции связано с особенностями исторического развития организации власти и, в частности, судебной системы во Франции, где в конце XVIII века возникла и постепенно была реализована идея создания специализированных учреждений по рассмотрению административно-правовых жалоб. Значительную роль в её возникновении сыграл разработанный Монтескье принцип разделения властей.

Монтескье считал, что предупредить despотическое правление может **разделение властей** на законодательную, исполнительную и судебную.

«Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, — писал он, — то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. **Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получит возможность стать угнетателем».**

Так получил обоснование принцип невмешательства общих судов в сферу деятельности министров и парламентариев.

Согласно закону от 24 августа 1790 года «функции судебные отдельны и должны быть неизменно разграничены от функций административных; судьи не могут, под страхом ответственности за служебное преступление, каким бы то ни было образом нарушать деятельность административных учреждений, ни призывать к себе администраторов по предмету их функций».

Однако разрешение споров между администрацией и гражданами должно осуществляться не только путём использования чисто административной процедуры или путём рассмотрения, допустим, парламентской жалобы. Оно должно осуществляться и путём использования **судебной** процедуры. Органы правосудия должны быть и если ими не могут быть общие суды, то должны действовать особые, административные суды.

Вместе с тем, к классификации административной юстиции на англо-саксонскую и континентальную модели необходимо подходить как к достаточно условной в наше время.

Дело в том, что национальные системы административной юстиции в рамках континентальной модели слишком сильно отличаются друг от друга. Так, во Франции административная юстиция отделена от общих судов в такой значительной мере, в какой это невозможно в других странах континентальной Европы, так как в этих странах не получило достаточного развития такое явление как «министериализм». Традиция французского министериализма формировалась длительный исторический период и приобрела вполне цивилизованные формы в этой стране, но это уникальная традиция государственной организации и её нельзя рецептировать. Если отнести французскую систему административной юстиции и германскую к одному типу, то со значительными оговорками.

Поэтому многие авторы говорят о делении административной юстиции на английскую, французскую и немецкую, как, например А. А. Соловьев в своём фундаментальном исследовании «Зарубежный опыт организации административной юстиции» (2014 г.)¹.

¹ Соловьев А. А. Зарубежный опыт организации административной юстиции. Монография. — М, 2014. С. 21.

К тому же, и основа континентальной концепции — приоритет позитивной (законодательной) нормы над иными источниками права не могла не измениться в силу возрастания динамики и масштабности развития экономических и правовых отношений. Абсолютизация закона сделала возможным отделение административных юрисдикционных органов от общих судов. Однако закон в настоящее время не всегда может разрешить ту или иную сложную ситуацию правового регулирования. Поэтому пробелы восполняются толкованием позитивной нормы высшими административными судами. Особен но это показано в отношении административных скандинавских стран, где институт «общей оговорки» к норме закона де-факто играет роль precedента.

Претерпевает трансформацию и основа англосаксонской концепции, согласно которой участие администрации в судебном рассмотрении споров допустимо лишь в форме квазисудебных структур. В Великобритании в 2007 году был принят Закон «О судах, трибуналах и правоприменении». Этот акт представляет собой пересмотр прежних представлений об административных трибуналах, как исключительно квазисудебных органах. Особенно данный процесс виден на примере административной юстиции США, где существуют и достаточно давно административные суды.

Конструктивный подход к типизации систем административной юстиции использован профессором университета в Сорbonne Жераром Марку и приведён в упомянутой нами монографии «Зарубежный опыт организации административной юстиции». Он выделяет четыре модели: 1) модель организации административной юстиции с единым Верховным судом, который принимает окончательные решения и по делам, связанным с применением общего судопроизводства, и по административным делам (США, Соединённое королевство Великобритании и Северной Ирландии и др.); 2) модель организации административной юстиции с Государственным советом, органом в котором соединены функции консультативного совета при правительстве и высшего административного суда (Франция, Бельгия, Италия, Нидерланды и др.); 3) модель организации административной юстиции с Высшим административным судом, который не связан организационно с судами общей юрисдикции и с исполнительной властью (Германия,

Австрия, скандинавские страны и др.); 4) смешанная модель, в которой первой инстанцией, рассматривающей административные споры, являются обычные суды общей юрисдикции, а следующей инстанцией выступает специализированный административный суд (Нидерланды, Чешская Республика). В некоторых странах, — отмечает Ж. Марку, — напротив, существуют административные суды первой инстанции, решения которых могут быть обжалованы в вышестоящем суде общей юрисдикции (Австралия, Швейцария)².

В данном учебном пособии рассмотрены системы административного права и административной юстиции США и Великобритании для иллюстрации ангlosаксонского подхода к организации административного правосудия, системы административного права и административной юстиции Германии и Австрии, французская модель административного права и административной юстиции. Данный обзор дополняет рассмотрение скандинавской судебно-административной системы, из стран Восточной Европы рассмотрена организация административной юстиции в Польше и, наконец, рассмотрены системы административного права и административной юстиции стран ближнего зарубежья — Украины и Литвы.

² Марку Ж. Структура административной юстиции: опыт применения различных моделей // Роль административной юстиции в защите прав человека: Международный экспертный семинар. 14–15 декабря 2009 года. — М.: Права человека, 2010. С. 37.

Тема 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

1. Основные особенности административной юстиции

Организация и функционирование системы английского административного права в Великобритании имеют существенные особенности, которые обусловлены доктринальным положением о верховенстве права в отношении всех иных институтов, прежде всего в отношении парламента и в отношении административных органов, решения которых могут нарушать или ограничивать права граждан.

Из доктрины верховенства права вытекает принцип равенства должностных лиц и прочих граждан перед правом, то есть судом, который представляет собой действующее право. Поэтому, если исключить чиновников из юрисдикции общих судов и создать для них специальные суды, исходящие из каких-то иных материальных и процедурных норм, чем те, которые используют общих суды, то верховенство права превратится в фикцию.

В силу этого **основная** особенность административной юрисдикции в Великобритании заключается в том, что споры по административным решениям рассматривают суды общей юрисдикции для того, чтобы исключить особое, то есть административное судопроизводство при рассмотрении правомерности действий органов исполнительной власти. Следует указать на то, что данная особенность административной юрисдикции основывается, наряду с принципом равенства граждан перед правом, на аксиоме о способности традиционной судебной системы разрешать все споры, включая административные.

Однако оказалось, что общие суды не в состоянии рассматривать все административные споры. Поэтому в значительной мере применяется квазисудебное рассмотрение споров по административным решениям, которое осуществляется специальными магистратурами — административными трибуналами, не являющимися судами. Данные органы рассматривают более 1 млн дел в год. Это — **вторая** особенность административной юстиции в Великобритании. Специальная процедура рассмотрения и принятия решений по административным

спорам, всё-таки, применяется, но органами, решения которых формально уступают силе судебных решений.



ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В АНГЛИИ И УЭЛЛСЕ

1

СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПРАВА В ОТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ МОГУТ ОБЕСПЕЧИВАТЬ ТОЛЬКО СУДЫ ОБЩЕГО ПРАВА.

ПРИМЕНЕНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И ОСОБОЙ, АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ НЕ ДОПУСКАЕТСЯ, ТАК КАК ПРАВО И В МАТЕРИАЛЬНОМ И ПРОЦЕССУАЛЬНОМ АСПЕКТАХ ДОЛЖНО БЫТЬ ОДНО ДЛЯ ВСЕХ — И ДЛЯ ГРАЖДАН, И ДЛЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ.

2

ЗНАЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С РАССМОТРЕНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И СПОРОВ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕШЕНИЯМ, ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ТРИБУНАЛАМИ.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ТРИБУНАЛЫ — ЭТО СПЕЦИАЛЬНЫЕ МАГИСТРАТУРЫ, КОТОРЫЕ ПРИМЕНИЮТ УПРОЩЕННУЮ ПРОЦЕДУРУ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ И НЕ ЯВЛЯЮТСЯ СУДАМИ.

Доктрина о верховенстве права и, соответственно судебной власти, связана с судьей Эдвардом Куком (1552–1634). В 1610 г. он признал недействительным закон, на основании которого половина штрафа, взысканного с врача Т. Бонхэма врачебной палатой, должна была поступить в распоряжение председателя и судей этой палаты (она представляла собой судебный орган, в юрисдикции которого находилось сословие врачей). Кук постановил, что такой закон противоречит принципу общего права («никто не может быть судьей в своем деле»). Судьи палаты в силу своей заинтересованности во взыскании штрафа выступают как сторона судебного разбирательства и не должны, поэтому, судить в таком деле. Поэтому такой закон следует отменить. В связи с этим он сформулировал в своём трактате «Институты права Англии» (1628 г.) ряд положений о верховенстве права в отношении и власти парламента и даже власти короля Якова I. Он писал: «...во многих делах общее право заставляет исправлять законы, а иногда приходится признавать их полностью недействительными. Ибо если закон противоречит праву и разуму, то в силу вступает общее право и закон признается недействительным».

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.

Суды не участвуют в политической деятельности и управлении, но зато они и только они могут давать оценку с точки зрения права актам законодательной и исполнительной власти в ситуации спора, когда акт затрагивает интересы граждан и организаций. Разумеется, суд не может отменить парламентский закон или правительственный указ, однако для всех судов в силу прецедентного характера английского права правительственный или парламентский акт не будет иметь в ситуации судебного спора органа власти с гражданами силу надлежащего аргумента по причине признания его неправомерности.

Рассматривая дела по жалобам частных лиц на действия администрации и принимая решения с учётом фундаментальных принципов естественного права и аксиом правосудия, суды сыграли основную роль в формировании административного права. С вышесказанного административное право в понимании английских юристов можно определить как систему организационных, материально-правовых и процессуально-правовых норм, реализуемых судами общей юрисдикции и квазисудебными органами, в интересах регулирования отношений между органами административной власти и гражданами.

2. Общие суды и их место в системе административной юстиции

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.

В Соединённом королевстве существуют три судебно-правовые системы: судебно-правовая система Англии и Уэльса и отличающиеся от неё судебно-правовые системы Северной

Ирландии и Шотландии. Для обобщения юридической практики, выработки общегосударственных стандартов в сфере деятельности и подготовки юристов в Великобритании создано Общество юристов, руководящим органом которого является Совет из 75 членов, выбираемых из солиситоров (постоянно практикующих юристов, имеющих право выступать в суде).

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.

Все высокие суды имеют право рассматривать апелляции на решения нижестоящих судов. Нижестоящими судами являются магистратские суды и суды графств.

В состав Высокого суда Справедливости входят более 80 судей. В этом суде имеются 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 каждом из отделений Высокого суда Справедливости образуется апелляционное присутствие из 2 судей, старший из которых по стажу судебной деятельности является председателем данного присутствия.

Судьёй Высокого суда Справедливости может быть лицо, которое имеет стаж деятельности в суде в качестве адвоката не менее 10 лет либо окружной судья со стажем работы не менее двух лет.

Суд королевской скамьи. Название Суда связано с тем, что он в виде особой судейской курии, созданной в 1178 г., сопровождал королей при их разъездах по стране. В это отделение Высокого суда входит Коммерческий суд, который является судебным составом, рассматривающим дела, связанные с торговым правом, и Суд адмиралтейства, который выносит решения по морским делам (например, спорам по морским перевозкам). 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.

Особое место среди судебных учреждений занимает учрежденный в 1956 г. **Суд по рассмотрению жалоб на ограничение свободы предпринимательства**. Это — судебный состав, образованный судьями общей юрисдикции, из которых трое — это судьи Высокого суда. Один из них представляет Верховный суд Северной Ирландии, один — Сессионный суд Шотландии. Наряду с ними в состав суда входит 10 специалистов по вопросам производства и торговли. Суд подразделяется на 5 коллегий, состоящих из одного профессионального судьи и двух специалистов. Он рассматривает «соглашения о ценах и условиях поставок товаров и услуг, чтобы не допустить монополизации производства и торговли, а тем самым и искусственного удержания высокого уровня цен; жалобы на нарушения правил добросовестной торговой практики; просьбы об освобождении от налогов по соображениям общественного интереса»³.

3. Административные трибуналы и их место в системе административной юстиции

Как уже говорилось, **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 установление наличия

³ Хомяков Г. А. Административная юстиция в Соединенном Королевстве. — в кн. Административный суд в Российской Федерации. — Казань, 2001.

у конкретного лица права на пособие или услугу, предусмотренного конкретным законом.

Административные трибуналы не могут заменять собой суды, их решения не обладают силой судебного решения. Решения трибуналов не окончательны и могут быть обжалованы в суде.

Возникновение административных трибуналов связывают с процессом национализации крупных отраслей промышленности и принятия парламентом значительно 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 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»⁴.

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»⁵.

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.).

⁴ Безрученков М. В. Административная юстиция в зарубежных странах // Политика, государство и право. 2015. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://politika.snauka.ru/2015/02/2330>.

⁵ См. Административное право зарубежных стран. Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина. — М.: Спартак, 2005. С. 229.

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

Трибуналы подразделялись 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)»⁶.

Членами трибунала могут быть лица, имеющие специальные знания в той сфере деятельности, которой занимается трибунал. Данное требование порождает определённое противоречие — прежде всего такими специалистами являются государственные служащие, осуществляющие деятельность в рамках тех или иных ведомств. Однако комплектование административных трибуналов такими лицами ставит под угрозу принцип независимости данных органов от органов управления и власти. Поэтому формирование состава трибуналов строится на строгом учёте личных качеств кандидатов-«управленцев» там, где без них нельзя обойтись (например, в налоговой сфере).

Преимущества административных трибуналов заключаются в следующем:

поскольку их деятельность основана на менее формализованной процедуре 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.

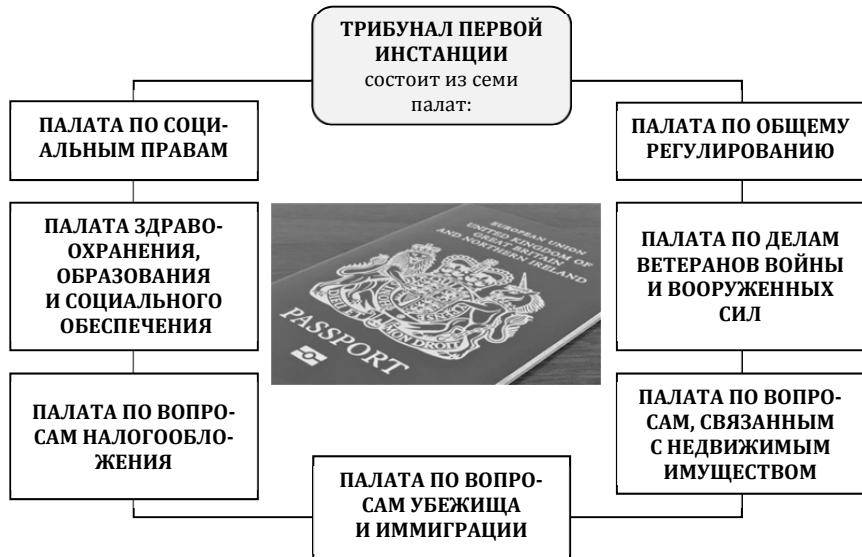
Реформа системы административных трибуналов

В 2007 году был принят Закон «О судах, трибуналах и правоприменении». Этот акт представляет собой пересмотр прежних представлений об административных трибуналах.

⁶ См. Административное право зарубежных стран. Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина. — М.: Спартак, 2005. С. 229.

Прежде всего, все трибуналы сведены в две многопалатные структуры — Трибунал первой инстанции, состоящий из 200 судей и 360 заседателей, и Верховный трибунал (Трибунал высокой инстанции).

Трибунал первого уровня. В настоящее время Трибунал первого уровня состоит из следующих палат:



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.

1. **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.

2. **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 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 члены 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»⁷.

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. Орган, действующий в интересах правосудия, либо должен приобрести все полномочия суда и перестать быть квазисудебным органом, либо сохранить изначальный формат, действуя исключительно как административный трибунал, что ранее вполне компенсировалось высокой специализацией и способностью принимать квалифицированные решения без применения формальной процедуры с её очевидными недостатками — длительностью и затратностью.

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.

Правда, полномочия Верховного трибунала издавать обязывающие, запрещающие и отменяющие приказы могут осуществляться Высшим трибуналом только, если заявитель требует указанных средств судебной защиты, не в связи с оспариванием решений, вынесенных судом Короны⁸ или если

⁷ Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. 2013. № 11. С. 146.

⁸ 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

судья, председательствующий при рассмотрении дела, является судьей Высокого или Апелляционного суда Англии и Уэльса.

Иначе Трибунал должен передать заявление о судебном контроле в Высокий суд, т. е. суд общей юрисдикции.

Высший трибунал рассматривает вопросы права. Его решения не являются окончательными и в установленных случаях могут быть пересмотрены Апелляционным судом — судом общей юрисдикции.

4. Замещение должности судьи Ответственность судей

Замещение должности судьи общего суда

Замещение должности судьи в Великобритании происходит путём назначения. Особенностью судебной системы Великобритании является то, что судьёй может стать только тот, кто является практикующим юристом в адвокатском ранге барристера либо солиситора⁹.

В Великобритании существуют юридические корпорации, т. н. «инны», без вступления в которые нельзя стать барристером. Инны появились в Лондоне ещё в XIII веке в связи с объединением практикующих юристов для совместного обучения и проживания в особые ассоциации, со своим управлением, порядками и правилами принятия. Во многом необходимость создания корпорации, участник которой имеет возможность и учиться, и практиковать, связана с особой сложностью прецедентного права. Сейчас существует 4 «инна» — Линкольнс Инн, Айнер Тимпл Инн, Миддл Тимпл Инн и Грэйс Инн. Все они расположены в лондонском Сити и представляют собой закрытые территории с комплексом исторических зданий. Желающий стать барристером подаёт заявление о принятии его в один из иннов, представив рекомендацию двух членов этого «инна». Не может быть принято заявление у того, кто состоит в корпорации солиситоров или является нереабилитированным банкротом. Для зачисления в корпорацию кандидату, который имеет диплом об окончании юридического

по уголовным делам, а также приказы в порядке ограниченной гражданской юрисдикции (приказы о выдаче лицензий, об усыновлении, и пр.).

⁹ **Барристер и солиситор** — категории адвокатов в Великобритании. Солиситоры выступают в нижестоящих судах, готовят материалы дела и доказательства, представляют в суде истца. Барристеры — адвокаты более высокого ранга, чем солиситоры, они считаются экспертами в области права.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно
в интернет-магазине «Электронный универс»
(e-Univers.ru)