
К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

А.А. Соловьев

Арбитражный суд Московской области
просп. Академика Сахарова, 18, Москва, Россия, 107053

Статья посвящена современной системе административной юстиции Великобритании. Автор останавливается на основных направлениях реформы административной юстиции Великобритании, анализирует ключевые положения базового нормативного правового акта в данной области — Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении». При этом особое внимание уделяется системе трибуналов по рассмотрению административных споров: трибуналу первого уровня и трибуналу высокой инстанции.

Ключевые слова: Великобритания, зарубежный опыт, административная юстиция, административные трибуналы, трибунал первого уровня, трибунал высокой инстанции.

Ранее мы уже обращались к анализу французской модели административной юстиции [3; 4], принимая во внимание, что российская правовая система, подобно французской, относится к романо-германской правовой семье и имеется реальная возможность для учета положительного опыта Франции в отечественном правотворческом процессе.

Вместе с тем, по нашему мнению, значительный интерес представляет также опыт Великобритании (полное наименование — Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) — страны с устоявшимися правовыми традициями в рассматриваемой сфере.

Несмотря на определенный интерес, проявленный отечественными исследователями к рассматриваемой тематике [2; 5], в рамках настоящей статьи нам хотелось бы остановиться на не в полной мере изученных аспектах организации и функционирования современной системы административной юстиции Великобритании, которая (с учетом того обстоятельства, что английское право действует в полной мере на территории Англии и Уэльса, а Шотландия и Северная Ирландия имеют собственные правовые системы) нашла свое закрепление в базовом нормативном правовом акте — Законе Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» и, как непосредственно в нем указано, имеет решающее значение для определения того, как государство относится к своим гражданам, особенно в тех случаях, где имеют место ошибки, недочеты или неприемлемые стандарты в области государственного управления или предоставления государственных услуг. В ее рамках частные лица и организации имеют доступ к принятию определенных мер для разъяснения или изменения решений органов публичной власти. Такие меры включают в себя обращение к омбудсменам, в трибуналы и административные суды [7. Р. 3].

Административная юстиция Великобритании в целом определяется достаточно широко, а именно как «вся в целом система принятия решений административного или распорядительного характера в отношении частных лиц, включающая в себя процедуры принятия таких решений, законодательство, в соответствии с которым такие решения принимаются, и системы разрешения споров по таким решениям» (в соответствии с ч. 4 ст. 13 Приложения 7 к Закону Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении») [11].

В настоящее время система административной юстиции охватывает весьма широкий спектр органов государственной власти Великобритании, функции которых позволяют лицам (как физическим, так и юридическим) подавать жалобы в отношении принятых государством или от имени государства административных или распорядительных актов и решений, а также инициировать соответствующие разбирательства. В рамках системы административной юстиции также рассматриваются жалобы относительно качества принимаемых административных и распорядительных актов и решений [6. Р. 7].

Совет по административной юстиции и трибуналам отметил, что система административной юстиции включает в себя значительное количество разрозненных элементов [9. Р. 3].

За последние семь лет рассматриваемая система в Великобритании претерпела значительные изменения на своем структурном уровне, если говорить о столь существенной ее части, как Трибуналы, занимающиеся рассмотрением споров в рамках административной юстиции.

До недавнего времени характерной чертой Трибуналов, входивших в систему органов административной юстиции в Великобритании, являлось то, что эти квазисудебные органы создавались специально для рассмотрения определенных категорий дел при конкретных органах публичной власти, и их количество значительно увеличивалось со временем при отсутствии реальной на то необходимости [9. Р. 5]. Соответственно, постепенно возникла необходимость в реформировании системы Трибуналов с целью упорядочивания их деятельности.

Таким образом, с принятием Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» в этой стране была создана двухуровневая система Трибуналов, рассматривающих административные дела независимо от органов исполнительной власти или их подразделений, в рамках которых или по инициативе которых они были созданы. Такая организация работы системы Трибуналов была использована для обеспечения их последовательной, независимой и эффективной деятельности [6. Р. 10].

Новая система Трибуналов по рассмотрению административных споров (которые, в настоящее время, по сути, являются специализированными административными судами) включает в себя Трибуналы двух уровней, состоящих из нескольких палат по рассмотрению определенных категорий дел.

Так, в соответствии со ст. 3 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» были учреждены Трибуналы первого уровня и Трибуналы высокой инстанции, каждый из которых возглавляет Председатель [11].

Что же касается палат, входящих в состав Трибуналов первого уровня и Трибуналов высокой инстанции, то указанный профильный нормативный правовой акт лишь предусматривает возможность их создания по инициативе Лорда верховного канцлера Великобритании. Такие палаты учреждаются на основании соответствующих указов.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» Лорд верховный канцлер Великобритании вправе, с согласия Председателя соответствующего Трибунала, принять решение об учреждении в Трибунале первого уровня и в Трибунале высокой инстанции ряда палат, занимающихся рассмотрением определенной категории дел [11].

Так, например, в соответствии со ст. 2 Указа от 2008 г. «О палатах Трибунала первого уровня и Трибунала высокой инстанции» [10] в Трибунале первого уровня были учреждены:

- Палата по социальным правам;
- Палата по военным пенсиям и компенсациям в Вооруженных Силах;
- Палата по здравоохранению, образованию и социальному обеспечению.

Кроме того, Закон Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» в Приложении 6 определяет, функции каких существовавших ранее отдельных Трибуналов могут быть переданы соответствующему Трибуналу первого уровня или Трибуналу высокой инстанции, а какие их функции выполняет Лорд верховный канцлер Великобритании или какие-либо другие компетентные органы.

Так, например, функции Апелляционного трибунала, Уполномоченного по поддержке детей, Государственного секретаря, выполняющего функции по рассмотрению апелляций, Комиссии по иностранным компенсациям, Уполномоченного по общим вопросам налогообложения прибыли, Информационного трибунала, Трибунала по рассмотрению вопросов о психическом здоровье, Уполномоченного по вопросам социальной безопасности, Трибунала по специальным образовательными потребностями и лицам с ограниченными физическими возможностями, Транспортного трибунала, Трибунала по налогу на добавленную стоимость и пошлинам, перечисленных в части 1 Приложения 6 к Закону Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении», Лорд верховный канцлер Великобритании в соответствии с ч. 1 ст. 30 указанного Закона вправе передавать Трибуналу первого уровня или Трибуналу высокой инстанции, либо выполнять их самостоятельно, либо совместно с одним министром или более (в соответствии с ч. 1 ст. 35), а также передавать их Комитету по процедуре трибуналов (на основании ч. 1 ст. 36) [11].

Функции судьи, осуществлявшего свою деятельность в качестве органа административной юстиции, указанного в ч. 2 Приложения 6 к Закону Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении», Лорд верховный канцлер Великобритании в соответствии с ч. 1 ст. 30 указанного Закона вправе делегировать Трибуналу первого уровня или Трибуналу высокой инстанции, либо выполнять их самостоятельно, либо совместно с одним или несколькими министрами (в соответствии с ч. 1 ст. 35) [11].

Функции Судьи Земельного кадастра Ее Величества, Трибунала по благотворительности, Трибунала по апелляциям в области потребительских кредитов, Трибунала по финансовым услугам и рынкам, Трибунала по земельным вопросам, перечисленных в ч. 3 Приложения 6 к Закону Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении», Лорд верховный канцлер Великобритании в соответствии с частью 1 статьи 30 указанного Закона вправе делегировать Трибуналу первого уровня или Трибуналу высокой инстанции, либо выполнять их самостоятельно, либо передавать их Комитету по процедуре трибуналов (на основании ч. 1 ст. 36) [11].

В настоящее время Трибунал первого уровня состоит из следующих палат:

– Палата по общему регулированию, которая осуществляет деятельность по разрешению споров в рамках процедуры административной юстиции, в том числе в таких сферах и по таким вопросам, как альтернативные бизнес-структуры, благотворительность, потребительские кредиты, защита окружающей среды, азартные игры, транспорт и т.д.;

– Палата по здравоохранению, образованию и социальному обеспечению, которая осуществляет деятельность по разрешению споров в рамках процедуры административной юстиции, в том числе в таких сферах и по таким вопросам, как стандарты предоставления медицинской помощи, удовлетворение особых потребностей в образовании, нетрудоспособность и т.д.;

– Палата по вопросам иммиграции и предоставления убежища;

– Палата по вопросам, связанным с собственностью, которая осуществляет деятельность по разрешению споров в рамках процедуры административной юстиции, в том числе в таких сферах и по таким вопросам, как регистрация перехода права собственности на земельные участки, оборот сельскохозяйственных земель и т.д.;

– Палата по социальным правам, которая осуществляет деятельность по разрешению споров в рамках процедуры административной юстиции, в том числе в таких сферах и по таким вопросам, как компенсация вреда, причиненного жертвам преступлений, социальное страхование и поддержка детей;

– Налоговая палата;

– Палата по военным пенсиям и компенсациям в Вооруженных Силах [12].

Трибунал высокой инстанции в настоящее время включает в себя следующие палаты:

– Палата по административным апелляциям;

– Палата по иммиграции и предоставлению убежища;

– Земельная палата;

– Налоговая палата [12].

Законодательство также содержит положения, касающиеся обжалования решений Трибунала первого уровня и Трибунала высокой инстанции.

Так, ч. 1 и 2 ст. 9 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» устанавливают, что Трибунал первого уровня вправе пересматривать собственные решения как по собственной инициативе, так и по заявлениям лиц, имеющих право на подачу апелляций в отношении таких решений [11].

Трибунал высокой инстанции, выполняя в первую очередь роль суда апелляционной инстанции по отношению к Трибуналу первого уровня, также вправе пересматривать собственные решения по собственной инициативе или по заявлениям лиц, имеющих право на подачу апелляций в отношении таких решений, как это устанавливают ч. 1 и 2 ст. 10 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» [11].

Трибунал высокой инстанции вправе в соответствии со ст. 15 Закона Великобритании от 2007 г. «О трибуналах, судах правоприменении» выносить обязывающие судебные приказы, запрещающие судебные приказы, отменяющие судебные приказы, а также использовать такие правовые средства, как судебные запреты (предписания), декларации (заявления) и возмещение убытков [11].

При этом необходимо также отметить, что ст. 13 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» предусмотрена возможность обжалования актов Трибуналов по рассмотрению административных споров в Апелляционный суд [11].

Следует согласиться с мнением А.В. Разгильдеева о том, что реформа 2007 г. усилила специализацию административной юстиции за счет унификации деятельности Трибуналов, при этом она одновременно расширила возможности для пересмотра решений Трибуналов внутри их системы и ограничила права на оспаривание таких решений в органах судебной власти [2. С. 146].

Помимо Трибуналов в систему административной юстиции Великобритании входят омбудсмены (в частности, Парламентский уполномоченный по делам администрации, местные уполномоченные), действующие в случае «неудовлетворительной работы администрации». К ней также относится Административный суд Великобритании (в составе Высокого Суда правосудия), выполняющий функции судебного контроля, при обращении с соответствующими исками, за действиями и решениями органов государственной власти Великобритании, а также Сессионный суд, являющийся высшей судебной инстанцией Шотландии по гражданским делам. Кроме того, функции органов административной юстиции выполняют некоторые суды округов, при вынесении решений касательно бездомных, Суд короны и суды магистратов при рассмотрении отдельных категорий дел [9].

В рамках данного исследования нельзя не упомянуть и о созданном в соответствии с гл. 5 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении» Совете по административной юстиции и трибуналам, в целях обеспечения осуществления контроля за системой административной юстиции, трибуналами и расследованиями [11]. В настоящее время Совет по административной юстиции и трибуналам не функционирует, он был упразднен 19 августа 2013 г. [8].

В функции Совета по административной юстиции и трибуналам, как определяет ст. 13 Закона Великобритании от 2007 г. «О Трибуналах, Судах и правоприменении», входило обеспечение контроля за функционированием системы административной юстиции Великобритании, обеспечение доступности, справедливости и эффективности системы административной юстиции, а также

предоставление консультаций определенным законодательством органам публичной власти по внесению изменений в систему органов административной юстиции [11].

В заключение хотелось бы привести слова профессора В.В. Ершова, который в приветственном слове к участникам Международного экспертного семинара «Роль административной юстиции в защите прав человека», прошедшего 14–15 декабря 2009 г. в г. Москве, абсолютно обоснованно указал, что в мире сформировалось несколько основных систем административной юстиции и множество их модификаций. Изучение опыта функционирования органов административной юстиции в зарубежных странах поможет Российской Федерации выявить оптимальные подходы к формированию собственной модели административной юстиции, в реализации которой главную роль играет судебная система [1. С. 12].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Ершов В.В.* Приветствие // Роль административной юстиции в защите прав человека: Международный экспертный семинар. 14–15 декабря 2009 г. — М.: Права человека, 2010.
- [2] *Разгильдеев А.В.* Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. — 2013. — № 11.
- [3] *Соловьев А.А.* Общая характеристика французской модели административной юстиции // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». — 2013. — № 3. — С. 142–150.
- [4] *Соловьев А.А.* Французская модель административной юстиции: монография. — М., 2014.
- [5] *Устюжанинова Е.А.* Современная административная юстиция в Великобритании: монография. — М.: Изд-во МГОУ, 2012.
- [6] Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013–16 / Ministry of Justice. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf.
- [7] Oversight of Administrative Justice: Written Evidence / Public Administration Select Committee (House of Commons). URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-administration/written%20evidence%20OAJ.pdf>.
- [8] Promoting Fairness and Redress / The Administrative Justice and Tribunals Council. URL: <http://ajtc.justice.gov.uk>.
- [9] The Developing Administrative Justice Landscape: Executive Summary / Administrative Justice and Tribunals Council. URL: http://ajtc.justice.gov.uk/docs/landscape_paper.pdf.
- [10] The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/2684/contents/made>.
- [11] Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.
- [12] Tribunals guidance. URL: <http://www.justice.gov.uk/tribunals>.

THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN GREAT BRITAIN: LATEST DEVELOPMENTS

A.A. Solovyev

Arbitration Court of the Moscow region
18, Akademika Sakharova av., Moscow, Russia, 107053

The article deals with the contemporary system of administrative justice in Great Britain. The author examines the main trends of administrative justice reform in the UK, provides analysis of key points of the main related legal act — Tribunals, Courts and Enforcement Act (2007). Special attention is drawn to administrative Tribunals: First-tier Tribunal and Upper Tribunal.

Key words: Great Britain, international experience, administrative justice, First-tier Tribunal, Upper Tribunal.

REFERENCES

- [1] *Erschov V.V.* Privetstvie // Mezhdunarodnyy ekspertnyy seminar «Rol' administrativnoy yusticii v zashhite prav cheloveka». 14–15 dekabrya 2009 g. — M.: Prava cheloveka, 2010.
- [2] *Razgil'deev A.V.* Administrativnoe pravosudie: opyt stran Evropy, SSChA i vozmozhnost' ego ispol'zovaniya v Rossii // *Zakon*. — 2013. — № 11.
- [3] *Solov'ev A.A.* Obshhaya harakteristika francuzskoy modeli administrativnoy yusticii // *Vestnik RUDN. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. — 2013. — № 3. — S. 142–150.
- [4] *Solov'ev A.A.* Francuzskaya model' administrativnoy yusticii: monografiya. — M., 2014.
- [5] *Ustyuzhaninova E.A.* Sovremennaya administrativnaya yusticiya v Velikobritanii: monografiya. — M.: Izd-vo MGOU, 2012.
- [6] Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013–16 / Ministry of Justice. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf.
- [7] Oversight of Administrative Justice: Written Evidence / Public Administration Select Committee (House of Commons). URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-administration/written%20evidence%20OAJ.pdf>.
- [8] Promoting Fairness and Redress / The Administrative Justice and Tribunals Council // <http://ajtc.justice.gov.uk/>.
- [9] The Developing Administrative Justice Landscape: Executive Summary / Administrative Justice and Tribunals Council. URL: http://ajtc.justice.gov.uk/docs/landscape_paper.pdf.
- [10] The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/2684/contents/made>.
- [11] Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.
- [12] Tribunals guidance. URL: <http://www.justice.gov.uk/tribunals>.