

Трибуналы и административная система Англии

Аннотация. Одним из ключевых моментов этой научной статьи является тот факт, что трибуналы представляют собой альтернативный вид традиционному способу судебного контроля, как контроль за публичной администрацией. Реформа механизмов административного пересмотра и системы трибуналов в Англии вступила в силу 3 ноября 2008 года и в рамках этой научной статьи будет рассмотрена структура и состав этой преобразованной системы. Надзор за трибуналами остается важной гарантией в отношении регулирования и ограниченности их функционирования. Будет показано обсуждение соответствующих особенностей, которые должен воплотить любой контролирующий орган. Методологическую основу научной статьи составили общенаучные методы познания, в том числе: метод системного анализа, метод комплексного подхода, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, формально-юридический, юридино-технический методы исследования. Автор делает вывод, что основная важность реформ, состоят в том, что Служба трибуналов больше не зависят в плане ресурсов и укомплектования персоналом от соответствующего их юрисдикции департамента. Сотрудничество между контролирующим исполнительным органом Службой трибуналов и трибуналами судебной системы привело к расширению спектра предоставления услуг пользователям трибуналов. Однако самый важный аспект реформ трибуналов – это то, что решения трибуналов больше не воспринимаются как второразрядные или несерьезные судебные решения. Однако, из-за объединенной функции (реализации собственных процедур и процедур Трибунала первого уровня) Верховный Трибунал оказался в затрудненном положении в Англии. Формально его власть ограничивается апелляциями по вопросам законности решения, но в то же время он имеет такие же полномочия, как и Трибунал первой инстанции, что приводит к наложению идей и понятий в системе.

Ключевые слова: административные трибуналы, пересмотр по существу, верховные трибуналы, трибуналы первой инстанции, апелляция, судебный контроль, законность, обоснование решений, окончательность решений, реформа.

Review. One of the key moments of the article is the fact that tribunals are a special alternative to the traditional way of judicial control. The reform of administrative review mechanisms and the system of tribunals in England came into effect on November 3, 2008; this article considers the structure and the composition of this reformed system. Tribunals oversight remains the important guarantee of regulation and limitation of their functioning. The author shows the discussion of the peculiarities which can be implemented by any controlling authority. The methodology of the research comprises the general scientific methods of cognition including the systems analysis, the complex approach, the comparative-legal, formal-logical, system-structural, formal-legal and legal-technical methods. The author concludes that the chief importance of these developments is that the Tribunals Service doesn't depend anymore on the related department in the questions of resources and staff. Cooperation between the controlling Executive body of the Tribunals Service and the tribunals of the judicial system has led to the expansion of the spectrum of service provision to the users of tribunals. Possibly the most important aspect of the tribunal reforms is that tribunal decisions are no longer viewed as second-rate or weak judicial decisions. The combined function of the Upper Tribunal puts it in a difficult situation in England. Formally its authority is limited to the appeals related to the legality of the decision, but at the same time it has the same authorities as the first-tier tribunal; this situation leads to the overlay of ideas and notions in the system.

Keywords: appeal, first-tier tribunals, upper tribunals, merits review, administrative tribunals, judicial review, legality, reasoning, finality, reform.

С исторической точки зрения Англия является путеводным светом в административном праве Содружества наций, и многие понятия и правовые принципы были заимствованы для

систем других стран Содружества. Однако Англия не была «первооткрывателем» относительно современной системы правосудия посредством трибуналов. Из-за крайней необходимости появле-

ния комплексной системы трибуналов в рамках английской юстиции только недавно была принята реформа механизмов административного пересмотра и системы трибуналов. Новая схема вошла в силу 3 ноября 2008 года.

В отличие от австралийской системы, трибуналы в Англии не относятся к исполнительной власти правительства, а скорее принадлежат к сфере судов. Трибуналы находятся под контролем судов и рассматриваются как разновидность квазисудебных органов. Это отменяет идею принципиального различия между пересмотром по существу дела и судебным пересмотром как в австралийской модели, но поднимает другие вопросы относительно доктрины разделения полномочий. Судебная власть уполномочена проверять действия исполнительной власти, расширяя сеть административных органов и действуя на основании ее значительной роли гаранта против злоупотребления исполнительной властью.

Трибуналы подчиняются Министерству юстиции, но их работа и принятые решения контролируются обычными судами. В то время как эти отношения выгодны и способствуют сотрудничеству между двумя сферами, важно, чтобы трибуналы поддержали свою независимость.

Исторически существовал принцип превышения правоспособности (*ultra vires*), а именно, судебный пересмотр является законным на том основании, что суды исполняют волю законодательного органа. Парламент счел необходимым передать полномочия различным органам исполнительной власти с учетом определенных ограничений, в пределах которых они должны действовать. Если они действуют вне рамок своих полномочий, суды обязаны вмешаться, чтобы сохранить границы, предусмотренные Парламентом.

Трибуналы, как члены независимой судебной власти, представляют собой что-то вроде исключения из строгой классификации отдельных подразделений, не входящие в сложившуюся систему судебных пересмотров. Причина этого в выполняемой трибуналами функции, они действуют другими методами, когда они рассматривают административные дела. Трибуналы первой инстанции (*first-tier tribunals*), призванные разрешать споры, проводят пересмотр по существу дела.

Первая фундаментальная цель закона о трибуналах, судах и правоприменении (ТСЕА) 2008 г. состояла в том, чтобы установить двухуровневую структуру системы трибуналов, состоящую из Трибунала первой инстанции (*a First-tier Tribunal*) и Верховного трибунала (*an Upper Tribunal*). Каждый уровень подразделяется на палаты различных юрисдикций. Юрисдикция существующих трибуналов была включена в систему любого из новых трибуналов.

Трибунал первой инстанции организован в соответствии с пунктом 3 (1) ТСЕА [1]. Трибунал первой инстанции в большинстве случаев первым принимает заявления. В настоящее время он делится на шесть палат, а именно, Общая распорядительная палата (*the General Regulatory Chamber*), Палата социальных прав (*Social Entitlement Chamber*), Палата здравоохранения, образования социальной защиты (*Health, Education and Social Care Chamber*), Палата по вопросам ветеранов и военнослужащих (*War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber*), Налоговая палата (*Tax Chamber*) и Палата по вопросам иммигрантов и беженцев (*the Immigration and Asylum Chamber*). Создание палат – это важная структурная инициатива, потому что они позволяют трибуналу оставаться единым судебным органом, не теряя экспертные и ведомственные знания, которые так необходимы для эффективного принятия решений по административным делам. Каждая палата возглавляется председателем, который является судьей Верховного трибунала.

Трибунал первой инстанции имеет более разнообразные функции, чем Верховный трибунал, поскольку цель была расширить и улучшить систему и подходы существующих трибуналов, которые вошли в состав Службы трибуналов в 2006 г. Ввиду того, что трибунал первой инстанции – это первоочередная и наиболее широко используемая форма урегулирования споров, его главная цель должна состоять в том, чтобы осуществлять принципы быстрого, доступного и компетентного отправления административного правосудия через гибкий подход, процессуальные инновации и повышение профессионализма судей.

Трибунал первой инстанции может рассматривать решения и может исправлять случайные ошибки в решении или в его изложении; корректировать основания для принятия решений, или отменить решения. Если трибунал первой инстанции отменяет решение, он должен или пересмотреть дело, или передать его на рассмотрение в Верховный трибунал, который должен будет принять решение. Верховный трибунал будет иметь ограничения по проведению первичного рассмотрения дел. Это будут только особо сложные дела, в которых Верховный трибунал может создавать прецедент вместо Трибунала первой инстанции [2]. К таким исключениям относятся спорные вопросы налогообложения, финансирования и землепользования.

Трибунал первой инстанции главным образом занимается пересмотрами по существу и уполномочен участвовать в процессе установления фактов по делу. Соответственно, заявления по вопросам правомерности рассматриваются в Верховном трибунале.

Верховный трибунал организован в соответствии с пунктом 3 (2) ТСЕА [1]. Верховные трибуналы – это чаще всего апелляционные трибуналы, но они могут заниматься и первичным рассмотрением дел в отдельных исключительных случаях. Верховный трибунал также разделен на палаты, а именно, Палата административных апелляций (Administrative Appeals Chamber (AAC)), Налоговая и канцлерская палата (the Tax and Chancery Chamber), Земельная палата (the Lands Chamber) и Палата по вопросам иммигрантов и беженцев (the Immigration and Asylum Chamber). Палата административных апелляций является самой представительной в Верховном трибунале и в плане загруженности и по количеству судей на постах [3].

Если Трибунал первой инстанции специализируется на урегулировании споров широкого спектра и служит основными средствами административного судебного разбирательства, то Верховный Трибунал создан для работы с апелляциями, для создания прецедентов в соответствии с административным правом и как инстанция, которая может проводить судебные пересмотры помимо Верховного суда. Верховный Трибунал будет далее развивать законодательную базу административного права. Он рассматривает апелляции Трибуналов первой инстанции и некоторых трибуналов, действующих вне объединенной системы. Он также имеет полномочия для проведения судебных пересмотров по направлению Верховного суда. Верховный Трибунал считается самым главным трибуналом, в который подаются апелляции в рамках новой системы трибуналов.

Главная функция Верховного Трибунала свести беспорядочные потоки апелляций от всевозможных административных трибуналов в единую, слаженную систему. С этой функцией объединения связана вторая функция Верховного Трибунала, который должен стать авторитетным и надежным апелляционным органом во главе системы.

Создание Верховного Трибунала обеспечивает возможность не только рационализировать процедуру, но и установить сильный и целенаправленный апелляционный орган во главе новой системы. Его власть основана на специализированном опыте и статусе верховного суда письменного производства, с полномочиями судебного пересмотра, который контролируется Старшим председателем. Ожидается, что Верховный Трибунал достигнет уровня центральной, инновационной и определяющей единицы новой системы, обладая в судебной иерархии положением, по крайней мере, эквивалентным положению Административного суда Англии и Уэльса.

Как и Трибунал первой инстанции, Верховный Трибунал может пересматривать решения и испра-

вить случайные ошибки в решении или в его изложении, корректировать основания для принятия решений, или отменять решения. Если Верховный Трибунал отменяет решение, то он должен повторно пересмотреть дело. В этом случае, как отмечает Кейн, Верховный Трибунал также участвует в пересмотре по существу дела [2].

Рассмотрение апелляций Трибунала первой инстанции допускаются только с одобрения этого трибунала или Верховного трибунала, и только по вопросам законности решений. Верховный Трибунал также имеет право проводить судебный пересмотр, и он уполномочен предоставлять такие средства правовой защиты как обязывающий судебный приказ (mandatory order), запретительный судебный приказ (prohibiting order), аннулирующий судебный приказ (quashing order), резолютивную часть, или определение суда о запрещении (an injunction). При работе с апелляциями и выполняя функцию судебного надзора Верховный Трибунал действует скорее как суд и ограничивается определением законности принятого решения. Это связано с тем, что его средства правовой защиты так же могут быть принудительно исполненными, и имеют тот же эффект, как и средства правовой защиты Верховного суда при применении судебного надзора. Верховный Трибунал должен применять принципы, которым придерживается Верховный суд, вынося положительные решения или предписания о запрете. Поэтому Верховный Трибунал рассматривается как Верховный суд письменного производства (a Superior Court of Record).

Можно утверждать, что из-за объединенной функции Верховный Трибунал оказывается в затрудненном положении в Англии. Формально его власть ограничивается апелляциями по вопросам законности решения, но в то же время он имеет такие же полномочия, как и Трибунал первой инстанции, что приводит к наложению идей и понятий в системе. Парадокс заключается в том, что Верховный Трибунал может принять любые решения, включая те, которые находятся в юрисдикции Трибунала первой инстанции, что автоматически наделяет его полномочиями органа, который ведет пересмотр по существу дела.

Служба трибуналов по привлечению к трудовой деятельности (Employment Tribunals Service (ETS)) стала отдельным компонентом новой Службы Трибуналов в соответствии с протоколом, составленным в 2001 г. Лордом-канцлером и министром Торговли и Промышленности. ETS состоит из трибуналов по привлечению к трудовой деятельности (Employment Tribunals (ET)) и Апелляционного Трибунала по привлечению к трудовой деятельности (Employment Appeals Tribunal (EAT)), которые имеют статус сходный с Трибуна-

лом первой инстанции и с Верховным Трибуналом соответственно. Обе инстанции контролируются Старшим председателем трибуналов и являются органами Службы трибуналов. Они обособлены, потому что занимаются урегулированием дел с участием двух сторон, а не простыми административными спорами. По мнению Карнуота, строгое разделение решений трибуналов на административные и неадминистративные не способствует определению их роли. Трибуналы хорошо подготовлены для обеспечения доступного и гибкого метода отправления правосудия, в делах, которые непосредственно затрагивают жизненные интересы людей – их дома, их рабочие места, их здоровье, их благосостояние. И обеспечиваются эти услуги государственными или частными агентствами не имеет фундаментального значения для сути вопроса или улучшения средств его решения [4].

Во время перестройки английской системы трибуналов структура контролирующего органа также требовала пересмотра. Разработчики проектов, тщательно исследовали австралийскую систему трибуналов и, руководствуясь ее опытом, создали вместо Совета по вопросам трибуналов новый Совет по административному праву и трибуналам (АЈТС) в соответствии с законом о трибуналах, судах и службе исполнения наказаний (ТСЕА) 2007 года. Новый Совет выполняет следующие функции: он имеет полномочия рассматривать и делать выводы о состоянии и работе всех трибуналов в целом и каждого в частности, он может, в отличие от старого Совета, тщательно исследовать законодательную деятельность лорда-канцлера, и он обязан формулировать программу работы.

По словам Уэйда помимо этих функций, он выполняет задачу контроля над административной системой правосудия и подготовки методов достижения критериев ее доступности, справедливости и эффективности [5]. Совет может вносить предложения лорду-канцлеру и Старшему председателю о развитии системы административного правосудия и посылать им рекомендации о проведении изменений в системе.

Карнвет Л. Дж. объясняет, что более широкая цель в контексте административного правосудия заключается в том, чтобы отношения между судами, трибуналами, омбудсменами и альтернативными способами урегулирования споров, удовлетворительно отражали потребности граждан [6]. Широкий спектр функций, представленных здесь значителен, поскольку АЈТС имеет право не только направлять советы относительно решения трибуналами вопросов административного правосудия, но и устраивать проверки всей системы административного правосудия. Эта всесторонняя контролирующая роль способствует слаженному

и тесному сотрудничеству различных ведомств интегрированной системы административного права. АЈТС послужил эффективным звеном в процессе реформ трибунала, за что получил более широкие контролирующие полномочия. Он не ограничен рамками простого Совета по трибуналам, а имеет сферу компетенции, распространяющуюся на все аспекты административного правосудия. Карнвет заявляет, что роль АЈТС не только в проведении заключительного этапа урегулирования споров, но охватывает весь процесс от предварительного решения до окончательной резолюции на любом уровне [6].

Хотя преобразованная система трибунала разработана, чтобы перенять большую часть административного урегулирования споров, Апелляционный суд сохраняет свой статус как более высокий судебный апелляционный орган. Апелляционный суд – вторая высшая судебная инстанция в английской правовой системе, подчиняющаяся только Верховному Суду Соединенного Королевства. Решение Верхнего Трибунала может быть обжаловано в Апелляционном суде с разрешения Верхнего Трибунала или Апелляционного суда, но основания для апелляции ограничены пунктом S13(1) ТСЕА [1]. Помимо рассмотрения апелляций Апелляционный суд имеет те же самые полномочия, как и Верховный Трибунал. Судебная власть может расширить всеобъемлющий контроль над законностью решений, принятых более низкими трибуналами, но в то же время может осуществлять любые меры, доступные Верховному Трибуналу при ведении рассмотрения по существу дела. Однако общий принцип гласит, что рассмотрение апелляции не должно допускать возможность повторно оспорить в суде фактические аспекты, которые были рассмотрены в Трибунале первой инстанции. Цель Апелляционного суда состоит в том, чтобы пересмотреть юридические моменты и гарантировать последовательность подхода к решению дела.

Также предусматривается, что роль Апелляционного суда будет ограничена осуществлением контроля, и что Административная апелляционная палата Верховного Трибунала обеспечит основное направление для подачи административных обращений. В этом будет двойное преимущество, во-первых, уменьшение рабочей нагрузки Апелляционного суда, а во-вторых, объединение и оптимизация апелляционных процедур.

В отличие от австралийской практики, где трибуналы прочно утвердились в административной системе, еще относительно рано оценивать успех реформ, и пока неизвестно, как система трибуналов будет функционировать в английском контексте. Однако уже есть существенные основания предполагать, что реформы – это положительный

шаг в направлении всесторонней системы административной справедливости.

Возможно, самый важный аспект реформ трибуналов – это то, что решения трибуналов больше не воспринимаются как второразрядные или несерьезные судебные решения. Их важность в отправлении правосудия достигла более высокого статуса. Согласно Хейлу, к трибуналам раньше относились крайне неуверенно, но теперь они – основная часть системы правосудия [7].

Трибуналы на сегодняшний день являются самой большой частью системы гражданского судопроизводства в Англии и в Уэльсе, слушая приблизительно миллион дел каждый год. Такое количество рассмотренных дел само по себе делает их работу очень важной для общества, так как большинство граждан подает жалобы в трибунал, а не обращается в какую-либо другую инстанцию системы правосудия. Общая работа трибуналов имеет огромное значение.

Карнвет в недавней речи заявил, что ключевой посыл нового закона в том, что трибуналы больше не будут “Золушками” системы правосудия. Правосудие трибунала – законное правосудие, являющееся отдельным и крайне важным элементом судебной системы. Судьи в трибунале – это полноправные члены независимой судебной власти. Пункт 1 закона о Трибуналах подчеркивает идею, распространения на них установленной законом гарантии судебной независимости, присужденной власти суда в 2005 г Законом о Конституционной реформе [8].

Таким образом, основная важность реформ, которые вступили в силу в 2008г. состоят в том, что они представляют собой значительный шаг вперед в плане отнесения трибуналов к разряду судебных структур. Служба трибуналов, как и Служба судов, является исполнительным органом Министерства юстиции, таким образом, они больше не зависят в плане ресурсов и укомплектования персоналом от

соответствующего их юрисдикции департамента. Кроме того, сотрудничество между контролирующим исполнительным органом Службой трибуналов и трибуналами судебной системы привело к расширению спектра предоставления услуг пользователям трибуналов. Однако самый важный аспект реформ трибуналов – это то, что решения трибуналов больше не воспринимаются как второразрядные или несерьезные судебные решения. Их важность в отправлении правосудия достигла более высокого статуса. Соответственно, есть существенные основания предполагать, что реформы – это положительный шаг в направлении всесторонней системы административной справедливости.

Однако, из-за объединенной функции (реализации собственных процедур и процедур Трибунала первого уровня) Верховный Трибунал оказался в затрудненном положении в Англии. Формально его власть ограничивается апелляциями по вопросам законности решения, но в то же время он имеет такие же полномочия, как и Трибунал первой инстанции, что приводит к наложению идей и понятий в системе. Парадокс заключается в том, что Верховный Трибунал может принять любые решения, включая те, которые находятся в юрисдикции Трибунала первой инстанции, что автоматически наделяет его полномочиями органа, который ведет пересмотр по существу дела. Соответственно, возникают проблемы, когда трибунал, относящийся к судебной власти, участвует в рассмотрении по существу дела. Таким образом, методы рассмотрения дел, используемые в английских трибуналах, показывают, что британское законодательство демонстрирует значительно менее ясное, несформированное и плохо развитое понимание роли трибуналов, чем австралийское законодательство. Еще неизвестно, какое влияние окажет создание и функционирование Трибуналов первой инстанции и Верховных трибуналов на юридические принципы административного правосудия в будущем.

Библиография:

1. Tribunals, Courts and Enforcement. Act 2007. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/>
2. Transforming Tribunals. С. 28.
3. Статистика услуг трибуналов за ноябрь 2010г. <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/tribunals-stats-q2-2010-11.pdf>
4. Carnwath. Some Jottings on Administrative Justice : The Future of Administrative Justice Symposium. Toronto. 2008. <http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences/adminjustice08>
5. Wade & Forsyth Administrative Law. С. 781.
6. Carnwath Tribunals Judiciary : 4th International Conference on Administrative Justice Without Borders-Developments in the United Kingdom. Toronto, 2007. С. 8.
7. Hale Administrative Justice and Tribunals Council: Annual Report. 2009/2010. С. 6.
8. Carnwath Tribunal Reform in the UK. 2008. С. 7.

References (transliterated):

1. Tribunals, Courts and Enforcement. Act 2007. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/>
2. Transforming Tribunals. S. 28.

3. Statistika uslug tribunalov za noyabr'2010g. <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/tribunals-stats-q2-2010-11.pdf>
4. Carnwath. Some Jottings on Administrative Justice : The Future of Administrative Justice Symposium. Toronto. 2008. <http://www.law.utoronto.ca/documents/conferences/adminjustice08>
5. Wade & Forsyth Administrative Law. S. 781.
6. Carnwath Tribunals Judiciary : 4th International Conference on Administrative Justice Without Borders-Developments in the United Kingdom. Toronto, 2007. S. 8.
7. Hale Administrative Justice and Tribunals Council: Annual Report. 2009/2010. S. 6.
8. Carnwarth Tribunal Reform in the UK. 2008. S. 7.