

Шмелев Иван Валерьевич

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
административного права
Российской академии правосудия

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА ПЕРЕСМОТРА АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Аннотация:

Статья посвящена тенденциям развития административного законодательства Великобритании в сфере административного судопроизводства. Автором отмечена оптимизация и унификация административно-процессуальных норм, а также рассмотрены особенности юрисдикционной деятельности административного суда Великобритании. Обосновано наличие формального подхода к процедурам административного судопроизводства в требованиях законодателя Великобритании и выделена специфика понимания административных актов британскими юристами в рамках их пересмотра в судебном порядке.

Ключевые слова:

административное законодательство Великобритании, административное судопроизводство, административный акт, административный суд.

Shmelev Ivan Valeryevich

PhD in Law,
Senior Lecturer,
Administrative Law Subdepartment,
Russian Academy of Justice

FEATURES OF PROCESS OF ADMINISTRATIVE ACTS' REVISION IN THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE UNITED KINGDOM

Summary:

This article is devoted to tendencies of administrative legislation development in Great Britain in the sphere of administrative procedure. The author notes the optimization and harmonization of administrative procedure rules, and considers peculiarities of jurisdiction activity of the UK Administrative Court. The author proves the existence of a formal approach in the UK requirements to the administrative legal procedures. Also the paper reveals the specifics of interpretation of administrative acts' revision by British lawyers.

Keywords:

administrative law of the UK, administrative legal proceedings, administrative act, administrative court.

По мнению англосаксонских юристов, административное право в основном сконцентрировано на контроле деятельности публичных органов и лиц [1]. Основная же функция норм административного права Великобритании – это регламентация способов сдерживания полномочий правительства в рамках закона в целях защиты прав граждан от злоупотребления данными полномочиями [2].

В данной связи необходимо обратить внимание на то, что Смит, Вульф и Джоувел считают, что одним из механизмов по контролю деятельности публичных органов наравне с омбудсменом и трибуналами, деятельности членов Парламента, процедур внутриведомственных проверок, Департамента национального аудита, регулятивных агентств является судебный пересмотр [3].

Еще в 1949 г. лорд Деннинг заявил, что прерогативный судебный приказ (mandamus) – неподходящее юридическое средство для защиты частных свобод и интересов, его следует заменить другими механизмами, предусматривающими ответственность за халатность (публичных лиц) [4]. Таким образом, предпосылками к поиску и законодательному закреплению нового средства восстановления нарушенных прав частных лиц являлись выявленные недостатки ранее действующих юридических средств.

В целом же судебный пересмотр как средство оспаривания законности и обоснованности реализованных публичных полномочий органа либо должностного лица в форме административного акта был закреплен со вступлением в силу приказа № 53 Правил Верховного суда [5].

Судебный пересмотр – одна из процедур Высокого суда по оспариванию административных действий, выражающаяся в осуществлении неотъемлемых полномочий суда по определению законности действия, по защите принципа верховенства закона [6].

Административный суд является подразделением Высокого суда Лондона, рассматривающим апелляции по делам о банкротстве и земельным спорам наравне с дивизионным судом, семейным дивизионом, судом лорда-канцлера, а также судом королевской скамьи, состоящим из коммерческого суда и суда адмиралтейства [7].

Контрольная юрисдикция административного суда осуществляется в основном посредством процедуры судебного пересмотра, охватывающей акты лиц и органов, наделенных публичными полномочиями [8].

Посредством процедуры пересмотра административных актов осуществляется судебный контроль, который охватывает деятельность лиц или органов, исполняющих юрисдикционную функцию в сфере публичного управления.

В юрисдикцию административного суда Великобритании также входят вопросы пересмотра административных актов публичных органов власти и лиц, осуществляющих функции государственного управления; рассмотрение апелляций и заявлений на восстановление прав, гарантированных определенными статутами, по оспариванию актов министров, местного правительства, трибуналов, апелляций на решения судов магистратов и королевского суда, применение habeas corpus, заявления по Акту о коронерах 1988 г.

Административные акты в понимании англосаксонских ученых [9] характеризуются как относящиеся к определенному делу документы, фактически затрагивающие интересы индивидуумов и их групп. Данное определение толкуется судами Великобритании расширительно. В настоящее время нет исчерпывающей классификации административных актов, к таковым судами причисляются также и определенные методики, стандарты, рекомендации, руководства, письменные консультации, письменные ответы и отчеты. Кроме того, в компетенцию административного суда входит рассмотрение дел, касающихся отказа в принятии административного акта либо недостижения согласия по его принятию [10].

Процедура пересмотра административных актов регламентируется правилами гражданского процесса. Основаниями для пересмотра являются действие должностного лица вне предоставленных статутом полномочий, принятие административного акта с нарушением установленной процедуры принятия, абсурдность акта, а также его несоответствия положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Примерами актов, подлежащих пересмотру в административном суде Великобритании, могут являться решения местных властей в рамках осуществления полномочий по предоставлению социальных льгот; определенные решения органов иммиграционного контроля (определение иммиграционного статуса); решения, относящиеся к правам заключенных (определение заключенного к отдельной категории безопасности).

Пересмотр имеет место при наличии спора, касающегося административного акта, действия либо бездействия публичного органа или другого органа, исполняющего публичную функцию, и имеет своей целью выдачу судебного приказа, обязывающего публичное лицо выполнить определенные действия (mandamus), запрещающего действовать определенным образом либо отменяющего определенный административный акт (quashing order). Дела по пересмотру административных актов слушаются единолично либо двумя судьями (Division Court) [11].

Примечательно, что процесс в административном суде строго формализован: от протокола предварительных действий до выдачи соответствующего судебного приказа. Для каждой процедуры имеется свой срок, порядок и форма документа, необходимого для подачи в суд [12].

Имеются наборы требований к форме и содержанию описи документов, сопроводительных писем, мировых соглашений и т. п. Есть сроки предоставления доказательств, процедуры выбора даты слушаний (в том числе формы заявлений для сверхсрочного рассмотрения в течение 72 часов с момента подачи).

Необходимо отметить, что протокол предварительных действий является аналогом претензии, направляемой стороне процесса перед началом судебного разбирательства. Срок рассмотрения составляет 14 дней с момента документально зафиксированной отправки. Целью данного документа является избежание бессмысленных тяжб. Направление протокола предварительных действий обязательно, так как для подачи заявления необходимо исчерпать иные средства юридической защиты заявителя [13].

Заявление на пересмотр подается не позднее трех месяцев с момента обнаружения обосновывающих его фактов. Однако по вопросам, возникающим в ходе применения определенных актов, срок сокращается до 6 недель, а в некоторых случаях до 30 и даже до 14 дней [14].

Следует отметить, что данное заявление проходит тест на личную заинтересованность заявителя в деле, по результатам которого может последовать отказ в рассмотрении заявления [15].

В течение двадцати одного дня с даты, указанной в штампе на заявлении, суд принимает обоснованные возражения в отношении требований и фактов, изложенных в заявлении по установленной форме.

Вышеизложенные процедуры входят в разрешительную стадию, целью которой является отсеивание тех дел, которые не имеют перспектив к успешному разрешению. Итогом данной стадии является рассмотрение всех письменных документов и разрешение судьи на рассмотрение дела по существу.

В обязанности сторон процесса входит изложение всех относящихся к делу фактов, так как данная судебная процедура не предполагает устного допроса или же перекрестного устного допроса свидетелей. Это означает представление судье всей правды в силу того, что достоверность информации, изложенной в заявлении, существенным образом влияет на результат рассмотрения дела [16].

Рассмотрим более подробно правовые требования к указанному документу. Данный документ (skeleton argument) имеет свой стандарт и нормативно закрепленные требования к содержанию. Он должен состоять из хронологии фактов, юридической позиции и списка вопросов, подлежащих разрешению. Следует также подчеркнуть, что он должен быть представлен сторонами перед началом судебного разбирательства.

На стадии рассмотрения дела судьи назначаются исходя из их личного опыта по рассмотрению подобных дел, причем ознакомление назначенного судьи с материалами дела происходит непосредственно перед слушанием.

Советник от заявителя представляет дело суду, ссылается на свидетельские показания и дает правовую оценку обстоятельствам дела. Также советник обращается к прецедентам, ранее разрешенным судом по схожим вопросам. В ответ советнику заявителя советник публичного органа или лица также представляет дело, возражает противной стороне. В заключение стороне заявителя предоставляется последнее слово, в котором данное лицо снова обращает внимание суда на юридические вопросы, подлежащие разрешению по этому делу. Судья, заслушав стороны и изучив документы, выносит решение.

Все возможные средства защиты права, а также возмещение убытков, ущерба, неполученной выгоды – на усмотрение суда. Указанные дискреционные полномочия суда стали результатом серии прецедентов, трактующих приказ № 53 [17]. Победа заявителя в процессе по пересмотру административного акта лишь означает обязательство принявшего его органа пересмотреть дело снова. Однако лицо, принявшее решение, лишено права прийти к тому же заключению по рассмотренному вопросу, но по иным основаниям [18]. Тем не менее суд может определить, какой подход либо способ действия в данном деле является незаконным, и дать рекомендации по пересмотру данного дела [19].

Еще одной особенностью является то, что при обращении с заявлением в административный суд действуют нормы «мягкого» права: жестко регламентированные правила поведения служащих (заявитель должен быть принят в течение 15 минут, при телефонном обращении ответ должен последовать в течение 30 секунд, а письменном – 5 рабочих дней), принципы уважения частной жизни (по желанию заявителя ему будет обеспечена конфиденциальность приема). Служащий суда должен предоставить консультацию по действующим административным процедурам и помочь заполнить формы документов. Если заявитель неудовлетворен, то он может воспользоваться особой процедурой обжалования действий клерков.

Судебные издержки и пошлины за подачу каждой формы оправданы технической безупречностью процесса. Более того, судья административного суда имеет дискреционные полномочия по распределению бремени судебных расходов между сторонами.

В целом отмечается усиление роли судебного администрирования, оптимизации качества судопроизводства на фоне жесткой регламентации и формализации процесса. Это не приводит к необоснованным задержкам и затягиванию разбирательства, напротив, данный пример может быть положен в основу международных стандартов качества управления, в том числе внутри судебной системы.

Следует обратить внимание на оптимизацию судебной нагрузки, выраженной в том числе передачей дел по эмиграционным правоотношениям из Высокого суда трибуналам [20] ввиду перегруженности суда административными делами.

Таким образом, оптимизация процесса пересмотра административных актов, сокращение сроков рассмотрения, судебных расходов, а также передача компетенции по рассмотрению дел из Высокого суда в трибуналы полностью соответствует принципам административного судопроизводства Великобритании – быстрой и дешевизне процесса, а также является одной из значимых составляющих текущей административной реформы.

Ссылки:

1. What is «administrative law»? // The Law handbook [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawhandbook.org.au/handbook/ch21s01s01.php> (дата обращения: 12.05.2014).
2. Wade and Forsyth. Administrative law. 9th Edition. 2004. P. 5.
3. De Smith, Woolf and Jowell. Principals of Judicial Review. 1999. P. 4.
4. Williams D.G.T. Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy, 27 Wm. & Mary L. Rev. 715 (1986) [Электронный ресурс]. URL: <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol27/iss4/7> (дата обращения: 12.05.2014).
5. Ibid.

6. R v HM the Queen in Council, ex parte Vijayatunga, QB 322. 1988.
7. Dr. Hodges and Dr. Tulibacka. Civil justice in England and Wales – beyond the courts. Oxford. 2009. P. 15.
8. HM Courts & Tribunals Service // Justice [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/admin.htm> (дата обращения: 18.05.2014).
9. Treasury Solicitor. The Judge Over Your Shoulder. A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators. 4th ed. 2006.
10. The Civil Procedure Rules, rule 54.1(2)(a)(ii) [Электронный ресурс]. URL: http://www.dca.gov.uk/civil/procrules_fin/current.htm (дата обращения: 12.05.2014).
11. Procedure rules // Justice [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules> (дата обращения: 12.05.2014).
12. Administrative Court List [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hmcourts-services.gov.uk/cms/admin.htm> (дата обращения: 12.05.2014).
13. The Civil Procedure Rules. Part 54.
14. The Planning Act 1990, Public Contracts Regulations 2006, Inquiries Act. 2005.
15. R v Monopolies and Merges Commission, ex parte Argyll Group plc., 1 WLR 763. 1986.
16. Banks v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EWHC 1031. 2004.
17. D.G.T. Williams. Op. cit.
18. R v Secretary of State for the Home department, EWHC 899. 2003.
19. R v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Singh, 1 WLR 1394. 1987.
20. The First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2013. The Tribunal Procedure Rules. 2013.

References:

1. 'What is «administrative law»?' 2013, *The Law handbook*, retrieved 12 May 2014, <<http://www.lawhandbook.org.au/handbook/ch21s01s01.php>>.
2. *Wade and Forsyth. Administrative law. 9th Edition* 2004, p. 5.
3. De Smith, 1999, *Wolf and Jowell. Principals of Judicial Review*, p. 4.
4. D.G.T. Williams, 1986, *Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy*, 27 Wm. & Mary L. Rev. 715 (1986), retrieved 12 May 2014, <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol27/iss4/7>>.
5. D.G.T. Williams, 1986, *Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy*, 27 Wm. & Mary L. Rev. 715 (1986), retrieved 12 May 2014, <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol27/iss4/7>>.
6. *R v HM the Queen in Council, ex parte Vijayatunga, QB 322* 1988.
7. Dr. Hodges & Dr. Tulibacka 2009, *Civil justice in England and Wales – beyond the courts*, Oxford, p. 15.
8. 'HM Courts & Tribunals Service' 2014, *Justice*, retrieved 18 May 2014, <<http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/admin.htm>>.
9. *Treasury Solicitor. The Judge Over Your Shoulder. A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators* 2006, 4th ed.
10. *The Civil Procedure Rules, rule 54.1(2)(a)(ii)* 2014, retrieved 12 May 2014, <http://www.dca.gov.uk/civil/procrules_fin/current.htm>.
11. 'Procedure rules' 2014, *Justice*, retrieved 12 May 2014, <<http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules>>.
12. *Administrative Court List* 2014, retrieved 12 May 2014, <<http://www.hmcourts-services.gov.uk/cms/admin.htm>>.
13. *The Civil Procedure Rules*, part 54.
14. *The Planning Act 1990, Public Contracts Regulations 2006, Inquiries Act* 2005.
15. *R v Monopolies and Merges Commission, ex parte Argyll Group plc.*, 1 WLR 763 1986.
16. *Banks v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, EWHC 1031* 2004.
17. D.G.T. Williams, 1986, *Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy*, 27 Wm. & Mary L. Rev. 715 (1986), retrieved 12 May 2014, <<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol27/iss4/7>>.
18. *R v Secretary of State for the Home department, EWHC 899* 2003.
19. *R v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Singh*, 1 WLR 1394 1987.
20. *The First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2013. The Tribunal Procedure Rules* 2013.