
ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ В АВСТРАЛИИ

Е.В. Муратова

Кафедра административного и финансового права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье раскрываются положительные достижения административной юстиции в Австралийском Союзе в контексте принятия в России Кодекса административного судопроизводства. Рассматриваются различные подходы к определению понятия «административная юстиция». Анализируются принципы административной юстиции в Австралии: оперативность; обеспечение бесплатной юридической помощи; право индивидов требовать судебного пересмотра правительственных решений, которые неблагоприятно воздействуют на них; применение правил естественного правосудия. Анализируются две концепции защиты прав индивидов в отношении с публичной администрацией, а именно судебный пересмотр административных решений, осуществляемый судами (judicial review), и пересмотр по существу административных решений в административном трибунале (merits review). Определяются особенности пересмотра административных решений в федеральных судах, а также в административном трибунале. В статье делается вывод, что австралийская модель административной юстиции делает возможным существование пересмотра по существу в административном трибунале на предмет правильности, нецелесообразности или допущенной ошибки в праве, а также судебного пересмотра административных решений на предмет законности, что обеспечивает защиту прав граждан от неправомерных действий публичной администрации. Автор констатирует, что созданная в Австралии система пересмотра по существу административных решений позволила не только разгрузить судебные органы от большого массива дел, но и предоставить возможность оспаривания административных решений широким слоям населения Австралии.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, административное решение, судебный пересмотр, пересмотр по существу, публичная администрация.

В контексте принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [5] представляется своевременным рассмотрение вопросов административной юстиции в Австралийском Союзе, поскольку сформированная в данном государстве на федеральном уровне модель весьма эффективна.

В австралийском праве понятие «административный пересмотр» (administrative review) применяется, когда речь идет о пересмотре административных решений в административных трибуналах. Учитывая существующий в Австралийском Союзе запрет несудебным органам осуществлять судебную власть в соответствии с принципом разделения властей, действующим на федеральном уровне, в австралийском контексте уместнее говорить о разрешении дела в административном порядке, административным органом, отличным от суда.

Институт административной юстиции в Австралии — это часть системы административного права, которая входит в юрисдикцию Генерального атторнея Австралии. В его компетенцию входит обеспечение подотчетности (ас-

countability) органов публичной администрации в процессе принятия ими решений, затрагивающих права отдельных лиц [1].

Традиционно роль административного права заключается в обеспечении принципа разделения властей и в первую очередь касается обеспечения внешнего контроля за осуществлением исполнительной властью своих полномочий [10. Р. 2]. С точки зрения австралийского профессора Дж. Макмиллана, современная система административного права Австралии основывается на трех принципах: административной юстиции (*administrative justice*) — доктрине, согласно которой при принятии административного решения права и интересы индивидов обязаны защищаться должным образом; подотчетности исполнительной власти (*executive accountability*), в соответствии с которой обеспечивается, что лица, наделенные государством исполнительной властью, могут быть призваны для дачи пояснений и обоснования выбранного способа принятия решения; хорошего управления (*good administration*) — принципа, согласно которому процесс принятия административных решений должен соответствовать общепринятым стандартам, таким как рациональность, справедливость, логичность и открытость [15].

Несмотря на отсутствие легального закрепления понятия административной юстиции, в правоприменительной практике и доктрине данное понятие используется наиболее часто в смысле административной справедливости — ожидания гражданами соблюдения определенных стандартов (ценностей), связанных с процедурой принятия административных решений со стороны публичной администрации. В данном контексте административная юстиция обеспечивается всеми имеющимися механизмами защиты права. В рамках данного подхода, как утверждает Галлиган [14. Р. 237], основной задачей административной юстиции является справедливое отношение к индивиду — защита стандартов справедливого обращения, установленных законом, иными правовыми актами, и их надлежащее применение, в частности, в отношении правильности и обоснованности принятия решения в каждом отдельном случае.

В более узком контексте под административной юстицией понимают разрешение индивидуального дела, когда в результате административной несправедливости (принятого вопреки ценностям и стандартам административного права решения) задействуются конкретные механизмы защиты права, включающие судебный пересмотр административных решений, пересмотр по существу в административных трибуналах, подача жалобы омбудсмену, внутренний пересмотр административного решения в органе-авторе акта и др.

Будучи бывшей британской колонией, Австралия унаследовала правовую систему Англии, и до середины 1970-х гг. система административного права Австралии была схожа с английской системой, в которой одни административные решения могли быть пересмотрены в различных трибуналах, а другие — только в судах. В связи с неудовлетворительной работой судов и трибуналов в 1976 г. был принят ряд законов, направленных на реформу административного права. Главным результатом реформы стало учреждение Трибунала по административным апелляциям (*Administrative Appeals Tribunal*), наделенного всеми

полномочиями органа — автора первоначального административного решения. В целях снижения нагрузки на Высокий суд Австралии был учрежден также Федеральный суд Австралии, в котором могут быть обжалованы решения Трибунала по административным апелляциям. Кроме этого, реформа «Нового административного права» (New Administrative Law) ознаменовалась введением должности омбудсмана Австралии и принятием Закона об административных решениях (судебном пересмотре) 1977 г. [4], закрепившего основания судебного пересмотра, в том числе существовавшие в общем праве.

Административная юстиция в Австралии основывается на таких принципах, как оперативность; обеспечение бесплатной юридической помощи; право индивидов требовать судебного пересмотра правительственных решений, которые неблагоприятно воздействуют на них; применение правил естественного правосудия.

Пересмотр административных решений по существу в Трибунале по административным апелляциям регулируется правилами трибунала (Administrative Appeals Tribunal Regulations 2015) [7], а также Законом о Трибунале по административным апелляциям [2].

Пересмотр по существу осуществляется в рамках следственного (инквизиционного) процесса, в котором управляющий делом уполномочен устанавливать свидетельства по делу и формулировать юридические доказательства. Данный подход позволяет сводить к минимуму необходимость вести дело через представителя, в отличие от состязательного судебного процесса.

Заявление о пересмотре решения может быть подано пострадавшим лицом или от его имени любым лицом (в том числе должностным лицом Австралийского Союза, государственным органом Австралийского Союза, должностным лицом острова Норфолк или органом власти острова Норфолк), интересы которых затрагивает это решение (ст. 27 Закона о Трибунале по административным апелляциям).

Целью пересмотра по существу административного решения в трибунале является выяснение того, было ли принятое решение правильным (correct) либо предпочтительным (preferable). Данная процедура включает две стадии. На первой стадии трибунал выясняет, является ли принятое решение правильным, то есть устанавливает отсутствие ошибок в праве и факте. В случае наличия альтернативных решений трибунал переходит ко второй стадии — выбору предпочтительного решения. Констатация того, что решение является правильным или неправильным, не является пересмотром. Если принятие решения влечет осуществление дискреционных полномочий, то лицу, принимающему решение, предоставляется несколько возможных вариантов решения. От способа применения дискреционных полномочий зависит принятое решение.

Юрисдикция федеральных судов (Высокого суда, Федерального суда, Федерального Окружного суда) по судебному пересмотру решений публичной администрации в Австралии происходит из ст. 75 Конституции Австралии [6], которая наделяет Высокий суд Австралии правом на издание средств судебной защиты против должностных лиц Союза и, таким образом, обеспечивает гаран-

тированное право индивида проверять законность принятого должностным лицом Союза решения, затрагивающего его права. Юриспруденция Австралии содержит большой массив научных трудов [8; 9; 11] и судебных прецедентов [13], посвященных различиям между пересмотром по существу административных решений и их судебным пересмотром.

Порядок рассмотрения судами заявлений о пересмотре административных решений содержится в Законе об административных решениях (судебном пересмотре). Согласно закону лицо, пострадавшее от решения или поведения должностного лица, вправе обратиться за пересмотром административного решения в следующих случаях: нарушения правил естественного правосудия; несоблюдения процедур, предписанных законом; нарушения юрисдикции; отсутствия законного разрешения; принятия решения, явившегося результатом ненадлежащего осуществления полномочий, возложенных на основании закона, во исполнение которого подразумевалось принятие данного решения; ошибки в праве (касающейся сути дела либо нет); мошенничества; отсутствия доказательств или другого материала, мотивирующих решение; если решение иным образом противоречит закону.

Ненадлежащее осуществление полномочий подразумевает: принятие во внимание не относящихся к делу соображений; непринятие во внимание относящихся к делу соображений; осуществление полномочий для целей иных, чем цели, для которых они передавались; недобросовестное осуществление дискреционных полномочий; осуществление личных дискреционных полномочий по указанию или поручению другого лица; осуществление дискреционных полномочий, в соответствии с правилами или политикой, безотносительно к существу дела; такое неразумное осуществление полномочий, что ни один разумный человек не смог бы их осуществить таким образом; такое осуществление полномочий, что результат их осуществления является неопределенным; осуществление полномочий любым другим способом, представляющее собой превышение полномочий (ст. 5 и 6 Закона об административных решениях (судебном пересмотре)).

Если заявитель установит, что суд обладает юрисдикцией на основании закона и была допущена какая-либо ошибка в процессе принятия решения, то Федеральный суд или Федеральный Окружной суд издает все или один из следующих приказов:

- об отмене или приостановлении решения или части решения, начиная с даты издания приказа или с более ранней или более поздней даты, по определению суда;
- о направлении дела, к которому относится решение, к лицу, которое приняло решение, для дальнейшего рассмотрения, с учетом указаний суда;
- о декларировании прав сторон в отношении любого вопроса, к которому относится решение, или в отношении принятия решения;
- о совершении действий или о воздержании от определенных действий, которые суд считает необходимыми, любой из сторон, в целях совершения правосудия.

Федеральный Суд Австралии также вправе в рамках своей юрисдикции издавать промежуточные приказы (*interlocutory orders*) или приказы, которые суд считает подходящими (ст. 3 Закона о Федеральном суде Австралии 1976 г.) [3].

Подача заявления о судебном пересмотре или пересмотре по существу административного решения (*application for review of decision*) сама по себе не приостанавливает применение решения и не препятствует его дальнейшему применению. Суды и, как правило, трибуналы обладают дискреционными полномочиями по приостановлению действия или реализации решения, находящегося под пересмотром, для обеспечения эффективности решения. Приказ о приостановлении действия решения обычно действует определенный судом период либо до момента окончательного рассмотрения административного решения.

Заявление о выдаче приказа о приостановлении, как правило, связано с проведением досудебного слушания (*pre-hearing*) непосредственно после подачи заявления о пересмотре. При этом органу-автору решения дается возможность для подготовки объяснения в ответ на заявление. Суд или трибунал при решении вопроса о приостановлении решения рассматривают все относящиеся к делу документы.

Как правило, судебный пересмотр используется, когда соответствующее законодательство не предусматривает пересмотр по существу трибуналом либо налагает на это ограничения. В Австралийском Союзе в определенных секторах управления редки случаи, когда решения органа публичной администрации оспариваются в судебном порядке. Некоторые законодательные акты ограничивают или исключают возможность судебного пересмотра определенных классов решений (например, решения в сфере миграции).

На судах также лежит окончательная ответственность по разрешению споров о пределах компетенции органов власти. В связи с действующим в Австралии принципом верховенства права функция судов при осуществлении пересмотра административных решений заключается в толковании законов, а также в установлении законности действий и решений, принятых на их основании.

Таким образом, австралийская модель административной юстиции делает возможным существование пересмотра по существу в административном трибунале на предмет правильности, нецелесообразности или допущенной ошибки в праве, а также судебного пересмотра административных решений на предмет законности, что обеспечивает защиту прав граждан от неправомерных действий публичной администрации. Указанные способы пересмотра административных решений могут использоваться как самостоятельно (при наличии указания в законе на возможность пересмотра по существу конкретного административного решения в административном трибунале), так и совместно (в случае обязательного досудебного пересмотра административных решений в административном трибунале). Созданная в Австралии система пересмотра по существу административных решений позволила не только разгрузить судебные органы от большого массива дел, но и предоставить возможность оспаривания административных решений широким слоям населения Австралии.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Департамент Генерального атторнея Австралии. URL: <http://www.ag.gov.au/LegalSystem/AdministrativeLaw/Pages/default.aspx>.
- [2] Закон о Трибунале по административным апелляциям Австралии от 28 августа 1975 г. URL: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00546>.
- [3] Закон о Федеральном суде Австралии от 9 декабря 1976 г. URL: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00542>.
- [4] Закон об административных решениях (судебном пересмотре) Австралии от 16 июня 1977 г. URL: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00386>.
- [5] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.
- [6] Конституция Австралийского Союза от 9 июля 1900 г. URL: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2013Q00005>.
- [7] Правила Трибунала по административным апелляциям от 25 июня 2015 г. URL: <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2015L00959>.
- [8] *Adler M.* Administrative Justice in Context. — Oxford: Hart Publishing, 2010.
- [9] Administrative Review Council, Federal Judicial Review in Australia (Report No 50b 2012). URL: <http://www.arc.ag.gov.au/Publications/Reports/Pages/Reportfiles/ReportNo50.aspx>.
- [10] *Cane P., McDonald L.* Principles of Administrative Law: Legal regulation of governance. — Oxford University Press, 2009.
- [11] *Cane R.* Administrative Tribunals and Adjudication. — Oxford: Hart Publishing, 2009.
- [12] Coal and Allied Operations Pty Ltd v Australian Industrial Relations Commission // ALR. — 2000. — Vol. 174. — № 585.
- [13] *Craig v South Australia* // CLR. — 1995. — Vol. 184. — № 163.
- [14] *Galligan D.* Due Process and Fair Procedures. — Clarendon Press. 1996.
- [15] *McMillan J.* Parliament and Administrative Law: The Vision in Hindsight // Parliament and the Constitution. Department of the Parliamentary Library, Research Paper. — 2000. — No. 13.
- [16] Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Pochi // ALD. — 1980. — Vol. 4. — 139.

REVIEW OF ADMINISTRATIVE DECISIONS IN AUSTRALIA

E.V. Muratova

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article describes the positive achievements of administrative justice in the Australian Union in the context of the Russian Code of Administrative Procedure. Different approaches to the definition of «administrative justice» are considered. The principles of administrative justice in Australia: responsiveness; provision of free legal aid; the right of individuals to require judicial review of government decisions that adversely affect them; application of the rules of natural justice are analyzed. Two concepts of protecting the rights of individuals in their relations with the public administration, namely judicial review of administrative decisions implemented by the courts (judicial review) and review of administrative decisions on the merits to the Administrative Tribunal (merits review) are analyzed. Particular review of administrative decisions in the federal courts, as well as an administrative tribunal is determined. It is concluded that the Australian model of administrative justice makes possible the existence of review on the merits to the Administrative Tribunal for the correctness, inappropriate or of an error in law, and the judicial review of administrative decisions on the subject of law, which protects the

rights of citizens against unlawful acts of public administration. The author notes that Australian established system review on the merits of administrative decisions has allowed not only to relieve the judicial authorities from a large array of cases, but also to provide an opportunity to challenge administrative decisions of the general population of Australia.

Key words: administrative justice, administrative court procedure, administrative decision, judicial review, merits review, public administration.

REFERENCES

- [1] Department General'nogo attorneyja Avstralii [Australian Government Attorney-General's Department]. Available at: <http://www.ag.gov.au/LegalSystem/AdministrativeLaw/Pages/default.aspx>.
- [2] Zakon o Tribunale po administrativnym apelljacijam Avstralii ot 28 avgusta 1975 g. [Administrative Appeals Tribunal Act 1975. No. 91, 1975]. Available at: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00546>.
- [3] Zakon o Federal'nom sude Avstralii ot 9 dekabnja 1976 g. [The Federal Court of Australia Act 1976. No. 156, 1976. Assent 9 December 1976]. Available at: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00542>.
- [4] Zakon ob administrativnyh reshenijah (sudebnom peresmotre) Avstralii ot 16 ijunja 1977 g. [Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977]. Available at: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00386>.
- [5] Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08.03.2015 № 21-FZ [The Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii [The Collection of laws of the Russian Federation]. — 2015. — № 10. — St. 1391.
- [6] Konstitucija Avstralijskogo Sojuza ot 9 ijulja 1900 g. [The Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution). Assent 9 Jul 1900]. Available at: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2013Q00005>.
- [7] Pravila Tribunala po administrativnym apelljacijam ot 25 ijunja 2015 g. [Administrative Appeals Tribunal Regulations 2015. Assent 25 June 2015]. Available at: <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2015L00959>.
- [8] *Adler M.* Administrative Justice in Context. — Oxford: Hart Publishing, 2010.
- [9] Administrative Review Council, Federal Judicial Review in Australia (Report No 50b 2012). Available at: <http://www.arc.ag.gov.au/Publications/Reports/Pages/Reportfiles/ReportNo50.aspx>.
- [10] *Cane P., McDonald L.* Principles of Administrative Law: Legal regulation of governance. — Oxford University Press, 2009.
- [11] *Cane R.* Administrative Tribunals and Adjudication. — Oxford: Hart Publishing, 2009.
- [12] *Coal and Allied Operations Pty Ltd v Australian Industrial Relations Commission* // ALR. — 2000. — Vol. 174. — № 585.
- [13] *Craig v South Australia* // CLR. — 1995. — Vol. 184. — № 163.
- [14] *Galligan D.* Due Process and Fair Procedures. — Clarendon Press, 1996.
- [15] *McMillan J.* Parliament and Administrative Law: The Vision in Hindsight // Parliament and the Constitution. Department of the Parliamentary Library, Research Paper. — 2000. — No. 13.
- [16] *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Pochi* // ALD. — 1980. — Vol. 4. — 139.