

На правах рукописи

Муратова
Елена Владимировна

Административная юстиция в Австралии

Специальность: 12.00.14 - административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва
2013

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель

Зеленцов Александр Борисович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты:

Панова Инна Викторовна

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного права НИУ «Высшая школа экономики»

Кривельская Ольга Валентиновна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия»

Защита состоится 27 ноября 2013 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний Учёного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «___» октября 2013 г. referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «___» октября 2013 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета Д 212.203.29

кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время исследование проблем становления и функционирования института административной юстиции является актуальным для российской правовой системы в связи с необходимостью развития имеющихся публично-правовых средств защиты прав и законных интересов граждан. Становление правового государства предполагает не только расширение прав и свобод граждан в отношениях с публичной властью, но и обеспечение контроля за надлежащим процессом принятия административных решений.

Австралия имеет уникальный опыт функционирования административной юстиции. Будучи молодым государством, исторически находившимся под влиянием правовой системы Великобритании, за вековую историю своего существования сумело построить собственную независимую систему административной юстиции, проявившую высокие адаптивные способности и позволяющую учитывать потребности общества.

Административная юстиция, как специальная технология защиты прав человека, была создана и развивалась в Австралийском Союзе на протяжении XX в. В настоящее время можно с уверенностью констатировать, что созданная в Австралии система административной юстиции, представленная системой пересмотра административных решений в федеральных судах Австралии (judicial review) и системой пересмотра по существу административных решений в независимых административных трибуналах (merits review), деятельностью омбудсмана Австралийского Союза и иными средствами контроля за публичной администрацией, является одной из самых прогрессивных в мире.

В условиях становления в Российской Федерации собственной развитой системы административной юстиции опыт Австралийского Союза представляется особенно актуальным в связи с наличием признаков, объединяющих оба государства, таких как федеративное государственное устройство, принцип разделения властей, лежащий в основе взаимоотношений трех ветвей власти, двухуровневая система власти и т.д.

Все вышесказанное, таким образом, и обуславливает актуальность выбранной автором темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы организации и функционирования современной системы административной юстиции Австралии не были до настоящего исследования предметом специального всестороннего научного анализа. Среди государств англо-саксонской системы права институт административной

юстиции Великобритании являлся предметом изучения в отдельных диссертационных работах¹. Вместе с тем, изучение опыта построения и функционирования системы административной юстиции Австралийского Союза, как молодого государства с федеративной формой государственного устройства, является необходимым ввиду его уникального опыта и перспектив развития института административной юстиции в Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в том, чтобы на основе имеющихся теоретических разработок, действующего законодательства и судебной практики провести исследование организации и функционирования органов административной юстиции Австралийского Союза, выявить положительные характеристики опыта данного государства и рассмотреть возможность его применения в Российской Федерации. Выбор цели исследования обусловлен теоретической и практической значимостью изучения вопросов функционирования института административной юстиции за рубежом в условиях формирования в Российской Федерации правового государства и его атрибута – административной юстиции.

Для достижения цели исследования в диссертации ставятся следующие задачи:

- провести анализ основных научных подходов к определению понятия административной юстиции в Австралии, его соотношения с понятиями «административное право», «судебный пересмотр», «пересмотр по существу»;
- исследовать процесс развития и реформирования системы административной юстиции в Австралии и определить современную нормативно-правовую основу функционирования ее элементов;
- установить организационно-правовой статус органов административной юстиции Австралии, их структуры и компетенции;
- проанализировать теоретико-правовые и нормативные основы, а также принципы, лежащие в основе судебного пересмотра административных решений (judicial review) как формы контроля за законностью деятельности публичной администрации Австралии;
- установить место и роль системы пересмотра по существу административных решений в Австралийском Союзе;

¹ Сажина В.В. Административная юстиция Великобритании. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1984.- 197 с. : ил РГБ ОД 61:85-12/99; Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция в Великобритании: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 : Москва, 2012.

- изучить организацию деятельности и компетенцию омбудсмана Австралийского Союза как органа административной юстиции Австралии.

Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности системы административной юстиции в Австралии как механизма, обеспечивающего законность осуществления полномочий со стороны органов публичного управления, а также защиту субъективных публичных прав и законных интересов лиц, затронутых административными решениями.

Предметом исследования выступают теоретико-правовые основы формирования и функционирования института административной юстиции в Австралии.

Следует отметить, что в целях настоящего исследования понятие «административная юстиция в Австралии» рассматривается в двух аспектах: как определенная концепция защиты прав и интересов индивидов в процессе принятия административных решений, а также в широком смысле, в качестве совокупности всех имеющихся способов защиты прав физических и юридических лиц в сфере публичного управления, включающей в себя судебный пересмотр административных решений, пересмотр по существу административных решений в административных трибуналах, деятельность омбудсмана Австралийского Союза и иных имеющихся механизмов контроля за деятельностью исполнительной власти.

Необходимо иметь в виду, что в связи с федеративным устройством Австралии, в государстве действует федеральный уровень власти и уровень власти штатов и территорий, что порождает различия в процедуре создания и функционирования административных трибуналов и иных органов административной юстиции. Ввиду возможности принятия законодательства штатами и территориями по предметам собственного ведения, подробное изучение законодательства всех австралийских юрисдикций и действующих в них институтов административной юстиции достойно быть предметом самостоятельных исследований.

Целью настоящего исследования является рассмотрение существующей системы административной юстиции на федеральном уровне в Австралии.

Методологическую основу исследования составили как общенаучный диалектический метод познания, так и связанные с ним специальные методы,

соответствующие специфике юридической науки: анализ и синтез, исторический, формально-логический, системный, структурный и сравнительно-правовой методы.

Теоретическую основу исследования составили теоретические положения юриспруденции Австралии, касающиеся проблем административной юстиции. Положения и результаты диссертационного исследования базируются на трудах специалистов в области теории государства и права: С.С. Алексеева, Г.И. Муромцева, М.В. Немьтиной, и административного права: Д.Н. Бахраха, Ю.Н. Старилова, А.Ф. Ноздрачева, Б.В. Россинского, трудах австралийских, английских, новозеландских и иных зарубежных правоведов: М. Адлера, М. Ансона, М. Аронсона, С. Гагелера, Д. Галлигана, М. Гривса, А. Дайси, Г. Доунса, П. Кейна, Р. Крейка, П. Крейга, У. Лейси, Л. Макдональда, Дж. Макмиллана, П. Макклелнана, Э. Мейсона, С. Нибон, Д. Оконнора, М. Партингтона, Д. Пиарса, С. Смита, Д. Спайджелмана, Р. Карнвофа, М. Тэггарта, У. Уэйда, Б. Элвуда, К. Форсайта, М. Элиота и др.

Нормативной основой исследования является законодательство Австралийского Союза, а также прецедентное право Австралии, сложившееся в результате практики высших судов. В диссертации большое внимание уделялось анализу законодательного регулирования и судебной практики в отношении механизмов функционирования различных элементов административной юстиции Австралии. Эмпирическую основу работы составили официальные материалы, включая ежегодные доклады органов, имеющих отношение к административному праву Австралийского Союза, таких как Департамент Генерального Атторнея, Совет по пересмотру административных решений, Трибунал по административным апелляциям.

Ввиду отсутствия соответствующих русскоязычных источников, затрагивающих проблемы административного права и административной юстиции Австралийского Союза, терминологическая основа исследования явилась результатом авторского перевода. В связи с этим в работе русскоязычные понятия приводятся наряду с оригинальными терминами.

В данном исследовании были приведены ссылки на официальные интернет-сайты органов государственной власти Австралийского Союза. Законодательство Австралийского Союза приведено в работе по состоянию на 01 апреля 2013г.

Научная новизна исследования. Настоящая работа представляет собой первое в российском правоведении комплексное исследование вопросов административной

юстиции Австралийского Союза на основе анализа законодательного регулирования, положений правовой доктрины и юридической практики в данной области.

На защиту выносятся следующие основные положения, обладающие научной новизной или ее элементами:

1. Административная юстиция в Австралии – это действующая в рамках административного права система институциональных элементов и доктринальных положений, регулирующая отношения по поводу разрешения административных споров между индивидами и органами государственного управления в соответствии с принципами законности, справедливости и рациональности, и обеспечиваемая за счет функционирования ряда механизмов и органов, в том числе судебного пересмотра административных решений, пересмотра по существу административных решений в административных трибуналах, омбудсмана и иных органов в целях обеспечения правосудия для индивида и подотчетности процесса принятия правительственных решений.

2. Современная система административной юстиции Австралии была создана в результате реформы административного права 1970-х гг. на основании выводов, разработанных специальными правительственными комитетами (Керра, Бланда и Элликота) и включает в себя согласно господствующей доктрине процессуальные и институциональные элементы:

а) внутренний (в органе, принявшем решение) и внешний пересмотр по существу административных решений в специальных административных трибуналах, а также судебный пересмотр административных решений;

б) административные трибуналы, федеральные суды, омбудсмана Австралийского Союза, Управление Уполномоченного в сфере информации Австралии, Совет по пересмотру административных решений.

3. Основными формами контроля за публичной администрацией в Австралийском Союзе являются судебный пересмотр административных решений в высших судах, а также пересмотр по существу административных решений (merits review) в независимых административных трибуналах.

4. Судебный пересмотр (judicial review) является формой судебного контроля за законностью деятельности публичной администрации и на федеральном уровне осуществляется только Высоким судом, Федеральным судом или Федеральным

окружным судом на основании заявления лица, пострадавшего от административного решения.

5. Судебный пересмотр включает в себя конституционный судебный пересмотр (аккумулировавший нормы общего права), основания которого закреплены в Конституции Австралийского Союза, Законе о судеустройстве 1903 г., и судебный пересмотр согласно законодательству, представленному Законом об административных решениях (судебном пересмотре) 1977 г. Судебный пересмотр сводится к поиску ошибки в праве и не подразумевает рассмотрение фактических обстоятельств дела.

6. Трибунал по административным апелляциям является основным органом Австралийского Союза, осуществляющим пересмотр по существу административных решений. Целью пересмотра по существу является принятие решения о том, было ли первоначальное решение «правильным и предпочтительным». В противном случае, трибунал обладает правом по замене первоначального административного решения на новое. Процедура пересмотра по существу включает в себя пересмотр всех относящихся к делу фактов. К особенностям процесса пересмотра относятся следующие факторы: наличие у трибунала полномочий органа, принявшего первоначальное решение по делу, и право на замену указанного решения на свое собственное; неформальность процедуры; быстрота рассмотрения дела; предоставление мотивировки решения трибунала; информация в решении трибунала о возможностях обжалования его решения; всесторонний пересмотр дела (невозможность пересмотра части неудовлетворяющего решения); обязательность к исполнению решения трибунала.

7. В связи с действующей в Австралии доктриной разделения властей предметом судебного пересмотра всегда выступает процесс принятия административного решения, в отличие от пересмотра самого существа дела (merits), являющегося прерогативой исполнительной власти, в рамках которого имеет место установление фактов по делу (fact-finding). Посредством судебного пересмотра обеспечивается, что должностные лица публичной администрации не выходят за рамки своей компетенции при принятии административных решений, а в случае нарушения ими пределов компетенции (совершение юрисдикционной ошибки), суд предоставляет средства судебной защиты: судебный запрет, судебный приказ должностному лицу о выполнении требования истца (mandamus), истребование дела (certiorari), декларации и предписания.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, содействуют комплексному пониманию системы административной юстиции в Австралийском Союзе. Исследование способствует составлению общего представления об административном праве Австралийского Союза, его целях и функциях, для возможного переосмысления направленности регулирования административного права и процесса в России и использования позитивного опыта иностранного государства.

С практической точки зрения результаты исследования могут быть применены при разработке законодательства, регулирующего вопросы административной юстиции. Анализ опыта Австралийского Союза в сфере защиты прав граждан в отношениях с органами публичной администрации дает возможность убедиться в высоких адаптивных способностях системы административной юстиции данного государства, имеющих целью исполнение конституционного принципа верховенства закона. Организация отдельных составляющих административной юстиции Австралии может быть взята за ориентир при формировании данного института в Российской Федерации.

Материалы и выводы диссертационного исследования могут найти применение в научных исследованиях в области административной юстиции, при подготовке учебного материала по соответствующей тематике, при преподавании курса административного права зарубежных стран и спецкурса «Административная юстиция».

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты настоящего диссертационного исследования нашли свое отражение в четырех публикациях автора по теме исследования, а также были использованы в выступлениях с научными сообщениями на конференциях (всероссийская научная конференция «Правовые культуры», март 2011; российская научно-практическая конференции «Актуальные проблемы публичного права в России и зарубежом», февраль 2011). Работа обсуждалась на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых включает по три параграфа, заключения и библиографии, что обусловлено целью, задачами и предметом исследования.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, ее научная новизна, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и методологическая основа, указываются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая **«Понятие и основные элементы системы административной юстиции в Австралии»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Концептуальные основы административной юстиции в Австралийском Союзе»** проводится анализ научных исследований о значении и применении понятия административной юстиции в Австралии. Автор отмечает, что в Австралийском Союзе отсутствует единый подход к определению понятия административной юстиции, однако общепризнанно, что данный институт функционирует в рамках административного права. В свою очередь, административное право представляет собой отрасль права, регулиующую процесс принятия административных решений, в систему которого одновременно входят механизмы и институты, преследующие достижение административной юстиции. В основе системы административного права лежат принципы законности, справедливости, рациональности, открытости, эффективности и доступности, а также административной юстиции, подотчетности (accountability) исполнительной власти и надлежащего государственного управления (good administration).

Понятие административной юстиции впервые было применено в Австралии в 1971 году в правительственном докладе в преддверии реформы, приведшей к созданию **«нового административного права» (New Administrative Law)**. Ситуация в публичном секторе того времени диктовала такие цели административной юстиции, как правосудие для человека и эффективность административного процесса, которые, соответственно, декларировались в программе необходимых преобразований в области взаимодействия исполнительной власти и общества.

В настоящее время административная юстиция в Австралии имеет ряд особенностей. Во-первых, административная юстиция выступает в качестве не отдельного правового института, а в большей степени как комплекс доктринальных и институциональных элементов защиты прав граждан от нарушений со стороны публичной администрации, а также как совокупность институциональных институтов, создаваемых для реализации этих целей. При этом достижение административной

справедливости (administrative justice) является фундаментальным принципом построения системы административного права Австралии и непосредственно проявляется через деятельность входящих в его структуру элементов. Цель административной юстиции в Австралии заключается в предотвращении незаконного и неоправданно дискриминационного поведения со стороны органов публичной администрации.

Во-вторых, особенностью административной юстиции Австралии является то, что в отличие от государств, в которых функционируют специализированные органы административной юстиции, входящие в структуру судебной или исполнительной ветви власти, в Австралийском Союзе за счет предельно общего понимания административной юстиции, ее структурные составляющие действуют в рамках и исполнительной (пересмотр административных решений в административных трибуналах, внутренний пересмотр административных решений) и судебной (судебный пересмотр) ветвей власти.

В-третьих, в административной юстиции Австралии имеет место конфликт двух концепций. С одной стороны, судебная власть в Австралии может осуществляться исключительно судами, которым, в свою очередь, запрещено оценивать решения администрации по существу. С другой стороны, в общественных отношениях Австралии присутствует тенденция юридификации (juridification), когда закон регулирует все большее количество сфер жизни общества, и, как следствие, занимает центральное место в процессе принятия административного решения. Управление, таким образом, становится урегулированным правом процессом, который может быть проверен обществом с использованием специальной процедуры. В условиях конфликта указанных концепций в Австралии была создана собственная действующая система юрисдикционного контроля над администрацией, выразившаяся в учреждении административных трибуналов, и не потребовавшая коррекции принципа разделения властей и реформирования судебной власти.

Помимо указанных особенностей, имеется широкий и узкий подход к пониманию административной юстиции в Австралии

В широком контексте административная юстиция в Австралии понимается в качестве административной справедливости – ожидания гражданами соблюдения определенных стандартов (ценностей), связанных с процедурой принятия административных решений со стороны публичной администрации и осуществляется посредством всех имеющихся механизмов защиты права.

В более узком контексте под административной юстицией в Австралии понимают правосудие в индивидуальном деле, когда в результате административной несправедливости (принятого в нарушение существующих ценностей и стандартов административного права административного решения) задействуются конкретные механизмы защиты права.

В целях настоящего исследования административная юстиция Австралийского Союза рассматривается как действующая в рамках административного права Австралии концепция, регулирующая взаимоотношения между индивидами и органами государственного управления в соответствии с принципами законности, справедливости и рациональности, и обеспечиваемая за счет функционирования ряда механизмов и органов, в том числе судебного пересмотра административных решений, пересмотра по существу административных решений в административных трибуналах, расследований омбудсмена и иных органов.

Целью данной концепции является обеспечение правосудия для индивида посредством всех имеющихся средств защиты права и обеспечение подотчетности процесса принятия административных решений.

Во втором параграфе **«Становление системы административной юстиции в Австралии»** анализируется в историческом плане процесс становления системы административной юстиции в Австралии.

Автор обращает внимание на то, что в Австралии возможность судебного контроля за законностью актов управления в первые десятилетия после создания Австралийского Союза являлась затруднительной в связи с положением Высокого суда Австралии в качестве органа исключительной компетенции по вопросам судебного пересмотра административных решений. Ситуация, при которой административное решение подлежало пересмотру в принявшем его органе, не удовлетворяло потребности общества. В связи с этим свою приемлемость в сфере охраны прав граждан в отношениях с публичной властью стали доказывать появляющиеся в качестве *ad hoc* органов административные трибуналы и комиссии.

В период после второй мировой войны до 1970-х годов Австралийский Союз испытывал влияние Великобритании в сфере функционирования трибуналов до реформы административного права Австралии середины 80-х годов прошлого века, когда была создана современная система пересмотра административных решений.

Одним из важнейших итогов предпринятых преобразований стало усилившееся положение административных трибуналов в качестве инструментов контроля за исполнительной властью.

Результатами реформы, получившей название «новое административное право», стало учреждение органа административной юстиции с универсальной компетенцией - Трибунала по административным апелляциям на основании Закона о Трибунале по административным апелляциям (Administrative Appeals Tribunal Act), Уполномоченного по правам человека на основании Закона об омбудсмене 1976 года (Ombudsman Act 1976), системы судебного пересмотра согласно Закону об административных решениях (судебном пересмотре) (Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977), принятие законодательства о свободе информации.

В указанном параграфе отмечаются современные проблемы системы административной юстиции Австралии. По мнению диссертанта, в настоящее время в государственном секторе Австралии присутствует тенденция к «менеджеризму» и коммерциализации, сопровождающаяся ростом актов мягкого права, не всегда способного быть предметом пересмотра. Также автором указывается на увеличившиеся полномочия регулирующих органов исполнительной власти и автоматизацию процесса принятия управленческих решений.

Автор отмечает, что, несмотря на влияние британской системы права, в Австралии на сегодняшний день создана самостоятельная система административной юстиции, во многом отличная от Великобритании.

В третьем параграфе **«Современная система административной юстиции в Австралии и ее основные элементы»** рассматриваются основные механизмы пересмотра административных решений в Австралии. Автор отмечает множественность доступных в Австралийском Союзе способов защиты прав индивидов от решений и действий органов публичной администрации, включающих внутренний и внешний пересмотр административных решений, административные расследования омбудсмена Австралийского Союза и судебный пересмотр административных решений.

В отличие от внутреннего пересмотра, имеющего место, когда решение, принятое должностным лицом органа публичной администрации, пересматривается другим должностным лицом этого же органа, внешний пересмотр предполагает новое рассмотрение дела отдельным органом и должен быть предусмотрен законодательством.

Под пересмотром по существу (merits review) понимается процесс, при котором лицо или орган, отличный от органа, принявшего первичное решение, проводит пересмотр фактических, юридических и политических аспектов принятого решения и устанавливает «правильное или предпочтительное решение». При пересмотре по существу имеется возможность принятия нового решения в результате пересмотра фактов. Этим данный вид контроля отличается от судебного пересмотра, в рамках которого рассматривается лишь законность процесса принятия решения. Судебный пересмотр, как правило, состоит только из пересмотра процедур, применяемых при принятии решения.

Целью пересмотра по существу является проверка того, представляет ли собой принятое решение правильным или предпочтительным (проверка соответствия закону в первом случае и осуществление выбора в пользу лучшего решения из всех возможных на основании имеющихся фактов, во втором). Пересмотр по существу направлен на обеспечение справедливого обращения со всеми лицами, пострадавшими от административных решений, а также повышения качества и согласованности процедуры первичного принятия решения и является осуществлением несудебной власти.

Диссертант отмечает, что в Австралии, благодаря федеративному устройству, действуют две системы пересмотра административных действий и решений – система Австралийского Союза и система штатов и территорий, и указывает, что в рамках данной работы исследованию подлежит система Австралийского Союза.

На федеральном уровне органы, осуществляющие внешний пересмотр по существу административных решений, представлены административными трибуналами, главным из которых является Трибунал по административным апелляциям (Administrative Appeals Tribunal). За счет универсальной компетенции (юрисдикция трибунала включает более 400 актов парламента Австралии), прозрачности процедуры подачи заявления о пересмотре, оказания необходимой помощи со стороны сотрудников трибунала в течение процесса пересмотра, возможности самостоятельного представления дела перед трибуналом, относительной дешевизны, данный орган снискал особую популярность среди жителей Австралии, а также вызвал интерес в иных государствах системы общего права.

В федеральную систему административного пересмотра также входит омбудсмен Австралийского Союза (Commonwealth Ombudsman), уполномоченный на расследование жалоб на действия и решения большинства органов исполнительной власти Австралии с

целью выяснения, являются ли данные действия и решения несправедливыми, незаконными или дискриминационными.

В заключение данного параграфа автор отмечает, что множественность способов пересмотра административных решений в Австралии, открытость деятельности публичной администрации, возможность прямого диалога с органами исполнительной власти свидетельствуют о высоком уровне внимания государственной власти Австралии к защите прав индивидов в сфере административного права, и приходит к выводу, что Австралия демонстрирует собой модель административной юстиции, которая действует не как отдельно взятый механизм в государстве, а как комплексная интегрированная система, выходящая за рамки деятельности одного органа.

Глава вторая **«Административный процесс в органах административной юстиции Австралии»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Сфера применения и процессуальные особенности судебного пересмотра административных решений»** устанавливается, что в Австралийском Союзе не все решения исполнительной власти могут быть объектом судебного контроля. Действующий в государстве принцип разделения властей ограничивает судебную власть от чрезмерного вмешательства в деятельность исполнительной власти. Вместе с тем, в связи с закреплением в Конституции Австралии общего права на средства судебной защиты от исполнительной власти, вопрос вмешательства судов в сферу государственного управления регулируется особым образом.

На федеральном уровне в Австралии существует несколько источников судебного пересмотра административных решений: конституционный судебный пересмотр (осуществляющийся в соответствии со статьей 75(v) Конституции в Высоком суде, в соответствии со статьей 39(B) Закона о судопроизводстве 1903 года в Федеральном суде, посредством альтернативных источников судебного пересмотра на основании статьи 75(iii) Конституции и статьи 39B(1A)(c) Закона о судостроительстве), судебный пересмотр, регламентированный Законом об административных решениях (судебном пересмотре), и различные законодательные механизмы судебного обжалования административных решений.

Исторически судебный контроль за деятельностью публичной администрации проявлялся посредством древних прерогативных судебных приказов (издаваемых судом

по своему усмотрению), запретительных приказов и приказов об истребовании дела (из нижестоящего суда в вышестоящий суд). Прерогативные приказы возникли из королевской прерогативы – права или привилегии монарха по различным вопросам. Приказ издавался отделениями Королевской Скамьи королевских судов. Приказы были связаны с правами Короны, а точнее, с предотвращением ущемления этих прав. Судебный приказ принуждал к выполнению общественного долга, запретительный приказ предотвращал определенное поведение за пределами юрисдикции, приказ об истребовании дела отменял действие, предпринятое в отсутствие полномочий.

Статья 75(v) Конституции Австралийского Союза подтверждает первичную юрисдикцию Высокого суда Австралии по всем вопросам, по которым требуется судебный приказ, запрет или запретительная норма против должностного лица Австралийского Союза. Указанные приказы являются конституционными приказами (constitutional writs), поскольку их выдача гарантирована Конституцией и не может быть исключена законодательством. В параграфе приводится судебная практика Высокого суда Австралии по оспариванию попыток парламента ограничить судебный пересмотр, путем включения в закон положения о «неоспоримых решениях» (privative clauses).

В параграфе также рассматриваются стандарты оценки актов администрации, используемые в Австралийском Союзе, как относящиеся к проверке качества административного решения - нерациональности, нелогичности, неразумности Веднесбери (Wednesbury unreasonableness)², так и относящиеся к проверке законности процедуры принятия административного решения (процессуальные нарушения (procedural impropriety), нарушение принципов естественного правосудия, процессуальной справедливости (procedural fairness), несоблюдение процедуры).

В связи с тем, что суды в Австралии не вправе заниматься установлением фактов по делу (fact-finding), предметом судебного пересмотра является законность процесса принятия административного решения, в отличие от пересмотра самого существа дела (merits), являющегося прерогативой исполнительной власти.

Далее автором анализируется роль процесса принятия административного решения в административном праве, действующая на трех различных уровнях.

Во-первых, существует представление, что лица, пострадавшие от административных решений, имеют процессуальные права. Одним из основных

² Решение, являющееся «настолько неразумным, что ни одна разумная власть никогда не приняла бы его». Associated Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 at 230 per Lord Greene MR.

принципов административного права является положение о том, что в соответствии с требованиями естественного права, прежде чем принять решение, которое повлияет на интересы лица, ему должна быть дана возможность быть услышанным лицом, принимающим решение.

Во-вторых, существует противоречие между утверждением установленного перечня процедур «мягкого права» при принятии управленческих решений в целях повышения их согласованности и справедливости и требованием о том, что лицо, принимающее решения, должно быть в состоянии осуществлять свои дискреционные полномочия, не будучи ограниченным.

В-третьих, процедура принятия решения используется для определения допустимых пределов судебного контроля за административными решениями. Различие между процедурой принятия решения и существом решения всегда имело решающее значение в классической модели судебного контроля. Согласно этой модели, вопросы, касающиеся результата решения, считаются относящимися к существу решения. Задачей судебного контроля – гарантировать, что принятие административного решения процедурно, а не по существу, законно. Существо решений административных органов находится вне пределов функции судов по судебному контролю, в связи с чем дела, в которых оценивается качество решения рассматриваются предельно внимательно с тем, чтобы граница между существом решения и его содержанием не была нарушена.

По общему правилу, лицо имеет право подачи заявления о судебном пересмотре в случае, если суд сочтет, что оно имеет достаточную связь с производством по делу. Право требовать конституционных средств защиты возникает, если индивид пострадал от действий исполнительной власти, и особенно, когда он имеет особый интерес в предмете решения или может пострадать от его результатов.

Помимо конституционного судебного пересмотра и альтернативных ему источников юрисдикции высших судов, в Австралийском Союзе функционирует судебный пересмотр административных решений, благодаря наличию специального Закона об административных решениях (судебном пересмотре) 1977 года. Закон был направлен на кодификацию принципов судебного пересмотра и реформирование его процедур с целью создания альтернативных традиционному комплексных процедур судебного пересмотра. Также им была закреплена обязанность лиц, принимающих решения, по обеспечению письменной мотивировки решения по требованию заявителя.

Закон уделяет меньше внимания возможностям предоставления средств судебной защиты и концентрирует внимание на вопросе установления ошибки в праве. Закон об административных решениях (судебном пересмотре) автоматически предусматривает право на судебный пересмотр административных решений, связанных с использованием дискреционных полномочий, если законодательство специально не исключает возможности их судебного пересмотра.

Законом устанавливается широкий перечень оснований судебного пересмотра административного решения. Закон об административных решениях (судебном пересмотре) выходит за рамки требований к юрисдикционной ошибке, предписанных общим правом, в трех аспектах. Во-первых, закон позволяет осуществлять судебный пересмотр на основании ошибки в праве, независимо от того, является ли такая ошибка юрисдикционной, либо касается сути дела. Во-вторых, возможность пересмотра возникает в случае, если лицо, принявшее решение, основывалось на не существовавших фактах. В законе отсутствует требование, чтобы фактическая ошибка была юридическим фактом, либо ошибкой в праве. В-третьих, пересмотр возможен в случае, если не были соблюдены процедуры, предписанные законом. В отличие от общего права, данное основание не ограничивается юрисдикционными ошибками. Средства судебной защиты, предусмотренные законом, совпадают с доступными при конституционном судебном пересмотре, вне зависимости от того, какой суд рассматривает дело, а также природы ошибки и ее связи с сутью дела.

Для подачи заявления о судебном пересмотре на основании Закона об административных решениях (судебном пересмотре) лицо должно «пострадать от решения, поведения или бездействия в отношении принятия решения».

В параграфе также уделено внимание особому порядку судебного пересмотра административных решений в сфере миграции и налогообложения.

В заключение параграфа резюмируется, что принятие Закона об административных решениях (судебном пересмотре) 1977 года позволило законодателю подтвердить ответственность лиц, принимающих административные решения, определить основания, по которым их решения могут быть оспорены, обеспечить право требовать мотивировки решения, представить четкое руководство относительно процессуальной правоспособности и средств судебной защиты.

Вместе с тем, делается вывод о том, что система судебного пересмотра Австралии не является безупречной. Совет по административному пересмотру Австралии (Administrative Review Council), в компетенцию которого входит мониторинг состояния федеральной системы пересмотра административных решений и подготовка рекомендаций Генеральному Атторнею Австралии по ее совершенствованию, в 2012 году разработал ряд рекомендаций по улучшению существующей системы федерального судебного пересмотра. Среди выдвинутых предложений – включение в перечень оснований пересмотра Закона об административных решениях (судебном пересмотре) установленных правил процедуры, дополнение закона положением о процессуальной правоспособности представителей организаций с целью обеспечения доступа организаций к оспариванию решений правительства, в которых они заинтересованы.

Во втором параграфе **«Пересмотр по существу решений и действий исполнительной власти в административных трибуналах»** рассматривается порядок обращения в Трибунал по административным апелляциям с заявлением о пересмотре административного решения. Автор выделяет стадии процедуры пересмотра и анализирует содержание каждой из них.

Трибунал не всегда выступает первым уровнем пересмотра административного решения. В некоторых случаях подаче заявления о пересмотре административного решения в трибунале должен предшествовать внутренний пересмотр первоначального решения в принявшем его органе. В других случаях пересмотр в трибунале возможен после осуществления промежуточного пересмотра решения в специализированном трибунале, например, заявление о пересмотре решения об оказании помощи семьям или решения в сфере социального обеспечения может быть подано только после пересмотра его в Трибунале по апелляциям в сфере социального обеспечения (the Social Security Appeals Tribunal).

Заявление о пересмотре решения может быть подано пострадавшим лицом или от его имени любым лицом (в том числе Союзом или органом Союза или островом Норфолк или органом власти острова Норфолк), интересы которых затрагивает это решение.

Процедура в Трибунале по административным апелляциям имеет сходства и различия с судебным процессом в Федеральном суде Австралии. Как и в суде, в трибунале исследование доказательств лицом, проводящим заседание, осуществляется в

рамках слушания по делу (hearing). По общему правилу, и в суде, и в трибунале могут быть допущены только относящиеся к делу доказательства (relevant evidence).

Заявление о пересмотре (application for review) может быть подано в трибунал посредством заполнения формы на сайте трибунала или путем направления письменного заявления.

После получения заявления трибунал уведомляет о его получении лицо, принявшее первоначальное решение.

В течение 28 дней после получения уведомления, лицо, принявшее первоначальное решение, обязано в соответствии с разделом 37 Закона о Трибунале по административным апелляциям предоставить трибуналу и заявителю:

- заявление с выводами о существенных вопросах факта, со ссылками на доказательства, подтверждающие выводы и мотивировкой решения;
- любой документ, находящийся в распоряжении или на контроле у лица, принявшего первоначальное решение и имеющий отношение к процедуре пересмотра.

Указанные выше документы носят название «Т документов» (T documents) или документами, предоставляемыми по статье 37 (the Section 37 documents). Орган, принявший решение, также обязан разослать копии данных документов второй стороне.

До проведения слушаний в трибунале стороны посещают встречу (conference), которую проводит регистратор встречи (Conference Registrar) либо член трибунала. Встречи позволяют сторонам обсудить и определить спорные вопросы, установить любые дополнительные вспомогательные материалы, которые стороны хотели бы получить, решить вопрос о способах разрешения дела. Встреча, как правило, проводится через 6-10 недель после принятия трибуналом заявления. Встреча носит конфиденциальный характер и не влияет на последующее слушание, если только стороны не договорились об ином.

Встречи также дают возможность трибуналу обсудить со сторонами будущую процедуру пересмотра и, в частности, решить вопрос о применении способов альтернативного разрешения спора (вместо проведения слушания). Трибунал может направить дело на процедуру примирения (conciliation), медиации (mediation), оценки (case appraisal) или нейтральной оценки (neutral evaluation). Трибунал широко использует возможности альтернативного разрешения спора и более 80% апелляций не доходят до

стадии рассмотрения по существу. Если на данной стадии стороны приходят к соглашению, трибунал принимает решение в соответствии с их договоренностью.

Процедура пересмотра административного решения в Трибунале по административным апелляциям начинается с предварительных слушаний, которые проводятся в случае, если существуют вопросы, которые необходимо решить до начала рассмотрения заявления трибуналом, включающие юрисдикцию (имеет ли право трибунал рассматривать заявление) и продление срока подачи заявления (если трибунал сочтет, что заявление подано вне установленных временных рамок).

Обращается внимание на наличие у трибунала дистанционной программы (outreach program) для обеспечения информацией и доступности услуг трибунала не представленным в споре сторонам. Дистанционное рассмотрение обычно происходит после получения сторонами копий «Г документов» спустя примерно пять недель со дня подачи заявления. Дистанционное рассмотрение проводится с использованием телефонной и видео связи.

На переговорах член трибунала или регистратор переговоров в присутствии сторон устанавливает спорные вопросы, обсуждает со сторонами условия соглашения или, в случае невозможности урегулирования дела, подготавливает дело к слушанию.

Если заявление не удалось урегулировать на стадии, предшествующей слушаниям, назначаются слушания. Трибунал назначает время проведения слушаний с учетом мнения сторон. Сторона, имеющая представителя, должна подать сертификат, содержащий соответствующую информацию.

На слушаниях стороны и их свидетели в присутствии члена (членов) трибунала представляют свои объяснения по существу спора. Интересы сторон могут представлять адвокаты, но их участие не является обязательным.

Если стороны и трибунал не возражают, решение может быть принято «на основании документов» без проведения слушаний. В этом случае трибунал принимает решение, основанное на имеющихся у него письменных свидетельских показаниях.

В конце слушаний трибунал вправе вынести решение либо отложить вынесение решения на другую дату, что оформляется в письменном виде с прилагаемой мотивировкой.

В указанном параграфе анализируется обязанность административного трибунала проводить расследования (duty to inquire) по рассматриваемому делу. Пересмотр по

существо административного решения предполагает установление фактов по делу и вынесение решения на основании полученных фактов (fact adjudication).

Пересмотр по существу осуществляется в рамках следственного (инквизиционного) процесса, в котором управляющий делом уполномочен устанавливать свидетельства по делу и формулировать юридические доказательства. Идея о том, что административные трибуналы не должны следовать состязательному процессу была высказана в итоговом докладе, подготовленном Комитетом Бланда в 1973 году, и мотивирована тем, что в результате наличия следственного процесса слушания по делу не будут затягиваться, а потребность в юридическом представительстве сведется к минимуму. Ученые-административисты так же указывают на следующие преимущества следственного процесса: широкий доступ к правосудию за счет необязательного наличия профессионального опыта у не представленной в деле стороны, помощь заявителю со стороны трибунала, отсутствие бремени доказывания у сторон, эффективность процесса за счет не формальности процедур. Предпочтение следственного процесса перед состязательным при проведении пересмотра по существу подтверждается в докладах федеральных административных трибуналов, а также трибуналов общей юрисдикции штатов и территорий.

В отличие от судов, трибуналы достигают собственных выводов по фактам, проводят оценку их значимости со стороны лица, принявшего первоначальное решение, и применяют собственные следственные полномочия по сбору доказательств. Соответственно, обязанность проводить расследования возникает для обеспечения выполнения функции трибуналов по установлению и оценке фактов. В отличие от лица, принявшего первоначальное решение, трибуналы располагают ресурсами, возможностью проведения экспертной оценки специалистами различных областей, предметную юрисдикцию, следственные полномочия, направленные на разрешение конкретного дела. Неспособность использовать перечисленные полномочия трибуналами посредством проведения расследования с целью установления фактов, на которых основывалось решение, может привести к невыполнению основной функции трибуналов по установлению и оценке фактов.

Обязанность проводить расследования существует в этой связи для того, чтобы суды, в случае явного невыполнения со стороны трибуналов их основной функции, могли

определять подобные случаи в качестве ошибки в праве и направлять решения обратно в трибунал.

В заключение параграфа формулируются положительные черты административных трибуналов и отмечается, что в отличие от судебного пересмотра, ограниченного рамками установления законности процесса принятия административного решения, пересмотр по существу предполагает установление фактов по делу и вынесение на их основании своего решения.

Третий параграф **«Процессуальные формы деятельности омбудсмена Австралийского Союза как органа административной юстиции»** посвящен анализу полномочий омбудсмена по расследованию жалоб на случаи плохого управления и предоставлению им средств правовой защиты пострадавшим лицам. Омбудсмен Австралийского Союза представляет собой учрежденный на основании закона орган, осуществляющий расследования по жалобам на решения и действия департаментов и иных органов правительства Австралии. основополагающими ценностями в работе омбудсмена является независимость, объективность, честность, доступность и профессионализм. В компетенцию омбудсмена не входит изменение первоначального решения или выдача указаний должностным лицам. В компетенцию омбудсмена входит разрешение споров посредством консультаций, переговоров или, в случае необходимости, путем направления рекомендаций в адрес правительства в целях улучшения качества принятия решений исполнительной властью.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования и формулируются основные выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации научных результатов диссертационных исследований:

1. Муратова Е.В. (2011) Опыт введения административной юстиции в Австралийском Союзе. Адвокат, 4, 52 – 55 (0,2 п.л.).
2. Муратова Е.В. (2011) Административные трибуналы в Великобритании и Австралии: сравнительно-правовой анализ. Юрист ВУЗа, 7, 44 – 48 (0,25 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

Муратова Е.В. (2011) Система административного права Австралии. В сб: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию заведующего кафедрой административного и финансового права РУДН, доктора юридических наук, профессора Александра Борисовича Зеленцова «Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом», отв. ред. А.М. Волков. Москва: РУДН, 2011, с. 481 – 485 (25 п.л.).

Муратова Е.В. (2012) Современные проблемы административной юстиции в Великобритании и новый взгляд на их решение, применяемый в Австралийском Союзе. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов «Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах», отв. ред. А.Б. Зеленцов. Москва: РУДН, 2012, с. 110 – 116 (0,4).

Муратова Елена Владимировна
Административная юстиция в Австралии

Диссертация представляет собой исследование системы административной юстиции Австралии, предназначенной для обеспечения подотчетности публичной администрации и улучшения качества принимаемых административных решений. Представлена концепция административной юстиции в административном праве Австралии. Рассмотрены вопросы становления и развития институтов административной юстиции Австралийского Союза и обосновывается вывод, что в настоящее время в государстве присутствуют 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 административных трибуналах (merits review). Наличие двух способов пересмотра обусловлено конституционным принципом разделения властей, в соответствии с которым судам при пересмотре административных решений запрещено затрагивать существо решения (фактические обстоятельства дела), а несудебным органам заниматься судебной деятельностью. В исследовании определяется сфера применения судебного пересмотра, основные средства судебной защиты, подробно исследуются основания оспаривания актов исполнительной власти, а также стадии административного процесса в административном трибунале. Формулируются позитивные достижения административной юстиции Австралийского Союза в контексте создания в Российской Федерации системы административной юстиции.

Muratova Elena V.
Administrative justice in Australia

The thesis represents a study of the administrative justice system of Australia designed to ensure the accountability of public administration and improve the quality of administrative decisions. The concept of administrative justice in the administrative law of Australia is introduced. Issues of formation and development of the institutes of administrative justice of the Commonwealth of Australia are considered and it is concluded that currently there are two concepts of protection of the rights of individuals in their relations with public authorities, namely the judicial review of administrative decisions, carried out by the courts (judicial review) and review of the administrative decisions in administrative tribunals (merits review). The presence of two review schemes are originated due to the constitutional principle of the separation of powers under which the courts are prohibited to review the actual circumstances of the case and non-judicial bodies to engage in judicial activities. The research determines the scope of judicial review, the judicial review remedies, legal grounds for challenging acts of the Executive, as well as stages of the administrative process in administrative tribunal. The study outlines positive achievements of administrative justice of the Commonwealth of Australia in the context of the establishment a system of administrative justice in the Russian Federation.