**Особенности административного права и его источников (Великобритания)**

В Великобритании административное право долгое время не признавалось в качестве самостоятельной отрасли права. Вплоть до конца прошлого века вмешательство государства в общественную жизнь было сравнительно незначительным, страна не имела постоянной армии, аппарат исполнительной власти был небольшим. Усиление активности государства в XX в., увеличение числа органов управления, рост количества служащих привели в итоге к формированию комплекса правовых норм, регулирующих организацию и деятельность административных учреждений.

Для британского административного права характерен ряд особенностей, обусловленных спецификой системы управления. Ими являются: верховенство парламента, разделение полномочий между администрацией и судами, ответственность министров, господство права.

Парламент - высший государственный орган Великобритании. Принимая законы, он формирует право страны, в том числе и административное. Суды не имеют и не признают за собой полномочий объявить акт парламента неконституционным, тем более, что конституции как единого документа в Великобритании нет и новый закон может изменить или отменить любой старый и стать составной частью британской конституции. Суды поэтому путем утонченного (иногда очень вольного) толкования закона ищут окольные пути для того, чтобы «поправить» временами законодателя, когда закон, по мнению судей, окажется сформулированным не совсем удачно.

Англичане считают, что сфера деятельности министров - это принятие и осуществление политических решений. Сфера судебной деятельности - не политика, а право. Администрация принимает политические решения, опираясь на факты, которыми она располагает. При этом она должна руководствоваться законами, действовать в их рамках. Суд, проверяя по жалобе потерпевшего административные действия, уделяет основное внимание правовой стороне спора, контролирует то, как действия администрации вписываются в нормы права.

Министры - главные представители государства. Они отвечают за все в своей сфере: за собственные действия и действия подчиненных им служащих. Все претензии к центральным правительственным органам в конечном счете адресуются им. Перед парламентом министры несут политическую ответственность вплоть до ухода в отставку. Перед судами они несут юридическую ответственность за незаконные действия, свои и своих подчиненных.

А. Дайси, крупнейший теоретик английского конституционного права конца прошлого - начала нынешнего века, считал, что господство права означает: 1) недопущение злоупотребления администрацией ее властью; 2) подчинение всех подданных страны ее законам и судам; 3) защита прав и свобод граждан судами. На протяжении веков суды являются главными защитниками частных лиц от произвола властей любого вида. Рассматривая конкретные дела по жалобам частных лиц на действия администрации, путем анализа и толкования законов, опираясь на фундаментальные принципы естественного права и правосудия, суды сыграли главную роль в создании англосаксонского права вообще и административного права в частности.

Таким образом, если подойти к оценке британского административного права с учетом положения в административном процессе различных ветвей государственной власти, то можно сказать, что для него характерно политическое верховенство парламента и юридическое - судов, действующих в рамках законов.

Англичане полагают, что главная задача административного права - это поддержание равновесия между необходимостью иметь эффективную административную власть и защитой отдельных лиц и общества в целом от злоупотребления этой властью. Соответственно этому правовыми нормами должны быть установлены пределы административной власти, ее субъекты и процедура их деятельности.

Еще одной особенностью административного права Великобритании является применение в административном процессе неформальных процедур и сравнительно большое участие в нем непрофессионалов, в частности неюристов, и отсюда как бы камерный, домашний характер этого процесса.

Характерным для источников британского права, в том числе и административного, является отсутствие конституции как единого документа и большая роль освященных веками обычаев - обычного, или общего, права. С учетом этого источниками административного права Великобритании являются законы (конституционные и обычные), обычаи, решения судов по конкретным делам и административные нормативные акты.

Среди конституционных законов, которые имеют непосредственное отношение к деятельности администрации, следует отметить такие старинные акты, как Закон (Акт) о хабеас корпус 1679 г. и Закон (Билль) о правах 1689 г. Эти законы налагают на исполнительную власть обязанность уважать и соблюдать права граждан на жизнь, свободу и собственность. К числу обычных законов нужно отнести прежде всего следующие: 1) законы о местном управлении 1972 и 1985 гг., которыми была оформлена последняя реформа системы местного самоуправления, значительно упростившая и унифицировавшая ее; 2) Закон об актах делегированного законодательства 1946 г., который установил порядок принятия и публикации административных нормативных актов, издаваемых по уполномочию парламента; 3) Закон о трибуналах и расследованиях 1958 г., замененный затем в 1971 г. новым законом с таким же названием, который стал первым общим законом, регулирующим организацию и деятельность британской административной юстиции - административных трибуналов и министерских расследований; 4) Закон об исках к короне 1947 г., который подытожил практику судов по делам об ответственности администрации за вред, причиненный ее служащими.

По-прежнему значительное место среди источников занимают обычаи. Так, ряд своих полномочий исполнительная власть черпает не в законах, а в прерогативе короны - власти, принадлежащей ей по обычаю. Среди них, например, ее право регулировать вопросы гражданской службы. Так же на обычае основывается уходящее корнями в раннее средневековье право судов решать окончательно все спорные вопросы права.

Множество норм административного права сформулировано судами в ходе рассмотрения и решения ими дел по жалобам частных лиц на неправомерные действия администрации. Их решения по конкретным делам становятся часто образцами (прецедентами) для рассмотрения в последующем аналогичных дел. Нормами такого прецедентного права суды прежде всего очертили свои собственные полномочия по контролю над администрацией: случаи обращения частных лиц в суды, формы такого обращения, глубину проверки судами административных действий. Судебная практика находит нередко свое подтверждение в законах и подзаконных актах

И, наконец, обширным источником права являются административные нормативные акты: приказы короны в Совете; циркуляры, инструкции, приказы и иные предписания министерств и ведомств; акты органов местного самоуправления; решения администрации по отдельным делам, ставшие административными прецедентами.

**Центральные правительственные органы в Великобритании.**

К центральным органам относятся, помимо короны, премьер-министр, кабинет, правительство. Тайный совет, министерства и ведомства.

Премьер-министр является главным советником короны. Его должность появилась в 1721 г.34, но первое упоминание о нем в законе сделано только в 1917г. Ключевое положение премьер-министра в системе исполнительной власти основывается на том, что он является лидером партии большинства в парламенте. Премьер-министр возглавляет правительство, руководит деятельностью кабинета, министерств и центральных ведомств. Он решает вопросы о составе кабинета, числе министерских постов, назначении министров и глав центральных ведомств и других главных руководителей министерств и ведомств, высших судей, высшего командного состава вооруженных сил и иных должностных лиц.

Кабинет возник еще в конце XVII в. в качестве органа при короне, в котором заседали наиболее важные министры. В наше время он включает в свой состав обычно около 20 членов. Среди них - премьер-министр, лорд-канцлер (председатель палаты лордов), канцлер казначейства (министр финансов), государственные секретари (министры) внутренних дел, иностранных дел, обороны, торговли и промышленности, другие наиболее важные должностные лица государства по выбору премьер-министра. Согласно докладу Комитета по механизму государственного управления 1918г. (Комитета Халдейна) функциями кабинета являются:

1) представление парламенту окончательного варианта политики;

2) контроль за соответствием действий органов исполнительной власти политическому курсу, утвержденному парламентом;

3) разграничение сфер и координирование деятельности министерств и ведомств.

Созывает кабинет и ведет его заседания премьер-министр. Протокол заседания кабинета обычно не ведется. Иногда не протоколируются даже его решения. Наиболее важные решения кабинета для придания им юридической силы оформляются в виде законопроектов, направляемых в палату общин, либо в виде приказов короны в Тайном совете. В остальных случаях решение представляет собой указание министру или другому должностному лицу центрального аппарата, как он должен действовать, и не имеет формально юридической силы. Такое решение налагает на адресата политическую, а не юридическую ответственность за его неисполнение, т. е. оно не будет поддержано судом35.

Британское правительство не должно, согласно закону, превышать 95 членов. В последние годы оно состоит обычно из 75-80 членов. В правительство входят министры, возглавляющие министерства (они называются, как правило, департаментами), и их заместители; министры без портфеля; парламентские секретари министерств; лица, занимающие некоторые традиционные должности:

лорд-канцлер, лорд казначейства, лорд-председатель совета, канцлер герцогства Ланкастерского, лорд-хранитель печати, главный почтмейстер. В полном составе правительство никогда не заседает и не принимает никаких решений, а является, по существу, группой лиц, несущих коллективную политическую ответственность перед парламентом и уходящих в отставку вместе с его главой - премьер-министром36.

В отличие от правительства Тайный совет при короне является органом, принимающим решения. По своей численности (около 300 человек) совет является крупнейшим правительственным органом. В его состав входят все министры кабинета и некоторые другие министры, судьи Апелляционного суда, архиепископы англиканской церкви, почетные члены. Но по обычаю на заседания Тайного совета приглашаются лишь несколько советников - сторонников правительства. Кворум для заседаний совета составляет всего лишь 3 советника. На заседаниях Тайного совета оформляются решения кабинета в виде приказов короны в Совете. Этими приказами оформляются как акты, имеющие всеобщий характер, т. е. нормативно-правовые, так и индивидуальные акты, касающиеся отдельных физических или юридических лиц, в том числе и распоряжения о назначении должностных лиц администрации. Суды признают правомерными лишь те приказы короны в Совете, которые не выходят за рамки королевской прерогативы или за рамки законов, делегирующих полномочия короне.

**Министерства и ведомства, хозяйственное и социальное регулирование в Великобритании.**

Министерства и центральные ведомства (последние называются часто публичными корпорациями) являются отраслевыми или функциональными" органами управления. Особенностью британской администрации является наличие территориальных министерств: по делам Шотландии, Уэльса и Ирландии.

Министерства и ведомства Великобритании являются публичными юридическими лицами, и к ним могут предъявляться в суде иски. Министры и главы центральных ведомств вправе издавать нормативно-правовые и индивидуальные акты. Министры помимо того имеют многочисленные полномочия по контролю за деятельностью центральных ведомств и органов местного самоуправления. Во многих случаях центральные органы имеют подчиненные им самостоятельные отделения на местах.

Главным внешнеполитическим органом является министерство иностранных дел и по делам Содружества. К силовым министерствам относятся министерства обороны и внутренних дел. Министерство юстиции отсутствует. Его функции осуществляют фактически министерство внутренних дел, лорд-канцлер (один из главных юридических советников правительства), генеральный атторней и генеральный солиситор, ведущие в судах от имени правительства гражданские дела и осуществляющие уголовное преследование, и некоторые другие должностные лица. Комплектованием аппарата министерств занимается министерство гражданской службы.

Управление в сфере народного хозяйства возложено на министерства и публичные (государственные) корпорации. Частнопредпринимательский сектор регулируется сравнительно мягко и в основном министерствами: финансов; торговли и промышленности; энергетики; транспорта; сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия. Национализированный сектор (железнодорожный транспорт, связь, атомная, угольная, газовая, электроэнергетическая и сталелитейная отрасли промышленности, а частично также автодорожный, воздушный и водный транспорт) управляется под контролем соответствующих министерств государственными корпорациями: Британской транспортной комиссией; Железнодорожным советом; Управлением атомной энергии; Национальным угольным советом; Газовой корпорацией; Электроэнергетическим советом; Британской корпорацией стали; Управлением британских аэропортов; Торговым управлением и другими. Правительство назначает председателя и других членов коллективного руководства корпорации, дает им указания по важнейшим вопросам, контролирует их деятельность по всем направлениям, например, по осуществлению капиталовложений. Мало того, оно вмешивается в текущие дела корпорации.

Наибольший размах административно-правовое регулирование имеет в социальной сфере. Управление и контроль осуществляют здесь прежде всего министерства: занятости, образования и науки; социального обеспечения; окружающей среды. Помимо этого существует множество административных трибуналов, которые рассматривают споры между администрацией и частными лицами.

Социальное регулирование может быть разделено на три вида:

1) регулирование землепользования; 2) распределение денежной помощи;

3) оказание нефинансовой помощи, т. е. услуг в натуре.

Государством предпринимаются большие усилия для организации разумного и эффективного использования ограниченных земельных ресурсов, т. е. организации землепользования. Почти на все виды строительства и другие формы использования земли обычно требуется разрешение администрации. При этом права частных землевладельцев могут быть существенно ограничены. По вопросам землепользования существует обширное, сложное и запутанное законодательство. Законы предоставляют администрации полномочия выдавать разрешения на тот или иной вид использования земельных участков или принимать решения о принудительном изъятии земельных участков у их владельцев для общественных нужд: строительства дорог и других сооружений, организации мест отдыха и т. д. Отсюда огромное числе споров между администрацией и частными лицами.

Поскольку вопросы землепользования считаются важными политическими вопросами, ответственность за них возложена на государственного секретаря (министра) окружающей среды. Лица, недовольные решениями местных органов, обращаются к министру, который либо удовлетворяет их жалобы, либо устраивает открытое слушание - расследование. Ежегодно тысячи таких расследований проводятся инспекторами этого министерства. Лицо, недовольное окончательным решением министра, вынесенным по материалам расследования, может обратиться в суд.

Законами регулируются также отношения между домовладельцами и квартиросъемщиками. Споры между ними о величине квартплаты (ренты) в частном секторе не относятся к категории вопросов политических и рассматриваются поэтому не министром, а комитетами по оценке размера квартирной платы, которые являются трибуналами. Решение такого трибунала может быть обжаловано в Высокий суд (низшая инстанция Верховного суда).

Государство оказывает социальную денежную помощь по системам трех видов: 1) национального страхования; 2) возмещения вреда, причиненного на производстве; 3) помощи бедным.

Согласно Закону о социальном обеспечении 1975г. государство оказывает помощь матерям, вдовам, безработным, больным; назначает пенсии по старости (в том числе и неработавшим женщинам), выдает другие денежные пособия. Споры по вопросам назначения пособий рассматриваются сначала местными апелляционными трибуналами социального обеспечения, а по второй инстанции - уполномоченным социального обеспечения, решения которого по вопросам права могут быть обжалованы в Апелляционный суд (вторая инстанция Верховного суда).

Система возмещения производственного вреда берет свое начало в законах о компенсации работникам 1897 г. С 1975 г. споры по компенсациям за временную нетрудоспособность (до 28 недель) рассматриваются упомянутыми трибуналами и уполномоченным. Спорами по компенсации за постоянную нетрудоспособность занимаются специально назначаемые практикующие врачи по первой инстанции, медицинские апелляционные трибуналы - по второй и уполномоченный - по третьей. Затем решение уполномоченного может быть обжаловано в суд.

Законодательство о помощи бедным имеет многовековую историю. Современная система этой помощи введена Законом о социальном обеспечении 1986 г. Пособия бедным до 1988 г. назывались дополнительными пособиями, а в настоящее время именуются социальной поддержкой (income support). На них британцы, живущие ниже черты бедности, имеют не привилегию, а право. Управление системой помощи бедным осуществляется независимым ведомством - Комиссией по дополнительным пособиям. Жалобы по вопросам назначения пособий рассматриваются апелляционными трибуналами, затем уполномоченным социального обеспечения и, наконец, судами. Ряд пособий выдаются особым Социальным фондом, и жалобы по их назначению рассматриваются должностными лицами этого фонда, а затем - упомянутыми трибуналами, решения которых могут быть в ряде случаев окончательными.

Нефинансовые социальные услуги оказываются государством в сфере образования, здравоохранения и гуманитарных служб.

В области образования споры между частными лицами и администрацией возникают редко, например, в связи с зачислением ребенка в определенную школу. Законом об образовании 1944г. были учреждены трибуналы по независимым школам, которым поручено рассмотрение споров в связи с осуществлением государственного контроля за качеством образования в частных школах.

В 1946г. была учреждена национальная служба здравоохранения, которая потом неоднократно реформировалась. Так, закон 1973г. существенно централизовал управление этой службой и усилил ее подчинение министру социальных служб.

В настоящее время Англия разделена на 14 регионов, в каждом из которых имеется местный совещательный комитет из представителей различных категорий практикующих врачей, оказывающий помощь министру в управлении оказанием медицинских услуг. Регионы разделяются на округа (их в Англии и Уэльсе 98), в которых образуются общинные советы здравоохранения, объединенные консультативные комитеты, а также комитеты семейных практикующих врачей.

Эти последние создают комитеты службы, которые по первой инстанции рассматривают жалобы как врачей, так и пациентов. В качестве второй инстанции по таким жалобам выступают комитеты практикующих врачей. Решение комитета об исключении врача из списка практикующих подлежит утверждению Трибуналом национальной службы здравоохранения, постановление которого может быть обжаловано министру.

**Органы местного самоуправления в Великобритании.**

В Великобритании сформировалось сравнительно независимое от центра местное самоуправление. Исторически оно возникло как следствие привилегий по самостоятельному внутреннему управлению, которые на протяжении веков города получали от короны. В настоящее время характерными чертами британского местного самоуправления являются: наличие у органов местного самоуправления статуса юридических лиц (корпораций); обладание административными полномочиями на соответствующих территориях; известная финансовая самостоятельность, в том числе право на установление местных налогов; выборность руководителей местных органов.

Составные части Великобритании (Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия), а также ее столица управляются по-разному.

Согласно законам о местном управлении 1972 и 1985 гг., Англия разделена на графства (их 39) и городские округа (36). Графства делятся на округа (296). Округа в графствах состоят из более чем 10 тыс. приходов. Уэльс поделен на графства (8), состоящие из округов (37); низовые территориальные единицы здесь называются общинами. На всех этих территориях за исключением небольших приходов и общин населением избираются советы, которые, являются юридическими лицами - корпорациями. Советы графств, округов и городских округов функционируют 4 года и обновляются первые 3 года ежегодно на одну треть. Советы приходов и общин избираются на 3 года без ежегодного обновления. В приходе совет избирается, если в нем проживает не менее 150 избирателей. Приходы без совета управляются собраниями избирателей.

Совет выбирает ежегодно из своего состава председателя (в городе он называется мэром) и вице-председателя, которые осуществляют исполнительную власть и возглавляют аппарат наемных служащих муниципалитета. В приходах без советов такой исполнительной властью является председатель собрания избирателей, выбираемый ежегодно этим собранием.

К ведению приходов и общин закон относит: распределение земельных участков, промыслы и художественное творчество, туризм, пешеходные дорожки, автобусные стоянки, общинные залы, места отдыха, земли под кладбища, погребение. В компетенцию советов округов и городских округов входит: налогообложение, городское и сельское землепользование, заводы и учреждения, жилищное строительство, местные дороги и стоянки автотранспорта, отдых, зрелища и реклама, борьба с шумом и здравоохранение, сбор отходов, кладбища. В городских округах советы занимаются также школами, библиотеками и социальным обеспечением. К ведению советов графств относится: полиция, пожарная охрана, землепользование, мелкие акционерные компании, дороги (за исключением магистральных дорог и мостов), социальные службы, образование и библиотеки, музеи и художественные галереи, трудоустройство молодежи, продовольствие и медикаменты, некоторые службы по защите интересов потребителей, уборка мусора, парки и места отдыха.

В отношении Шотландии действует Закон о местном управлении 1973г., согласно которому здесь было создано 9 регионов, 53 округа, 3 острова как территориальные единицы и 1343 общины. В каждой из этих территориальных единиц населением избираются советы. Законом урегулированы и полномочия советов всех трех уровней

В Северной Ирландии существует 6 графств, разделенных на 26 округов. Советы этих территориальных единиц занимаются вопросами развития территорий и руководят всеми службами местного значения - под контролем столичных министерств и ведомств.

Особо организовано и управление Лондоном. Законами о местном самоуправлении 1963 и 1985 гг. Большой Лондон разделен (за исключением его центра - Сити) на 32 района, управляемых районными советами, которые создаются в том же порядке, как и окружные советы. К ведению советов и создаваемых ими межрайонных управлений относятся: развитие территории, налоги, жилищное строительство, транспорт, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, очистные сооружения, пожарная безопасность, библиотеки, парки. Особо управляется лондонский Сити: тремя палатами (главная из них - общий Совет), в состав которых входят лорд-мэр, советники, шерифы, олдермены и ливермены. Корпорация Сити имеет больше полномочий, чем городские округа Англии.

Члены местных советов работают в них безвозмездно или по совместительству. Они образуют отраслевые и функциональные комитеты и комиссии, в которых и решаются основные вопросы. Обычно две трети состава комитета - это советники, а одна треть - нанимаемые советом эксперты. Только финансовый комитет - полностью из советников, а комитет по делам полиции должен помимо них включать в свой состав и мировых судей. Советы также нанимают служащих, которыми обычно руководит главный администратор.

Столичные министерства и ведомства осуществляют значительный контроль над органами местного самоуправления. Прежде всего, местные органы зависят от центра в финансовом отношении. Поскольку поступлений от местных налогов и других доходов не хватает на покрытие расходов, для получения денежной помощи из столицы (обычно на покрытие 40 % их расходов), в особенности целевой, они вынуждены подчиняться указаниям центра. Помимо того, министерства и ведомства производят переоценку стоимости имущества, облагаемого местными налогами, дают разрешение на получение займов, утверждают административные акты местных органов. Некоторые министры вправе даже принимать на себя исполнение обязанностей тех местных органов, которые, по их мнению, не справляются со своей работой. Законы, принятые в 1980-1989 гг., значительно усилили роль центра, ограничили самостоятельность органов местного самоуправления.

**Гражданская служба в Великобритании.**

Основы современной гражданской службы в Великобритании были заложены еще в 1850-1870 гг. Тогда были введены открытые конкурсные экзамены для поступления на государственную службу и учреждена независимая от других административных органов Комиссия гражданской службы в качестве руководящего органа системы набора служащих. В основу гражданской службы был положен также принцип отделения управления от политики. В соответствии с этим принципом все должностные лица делятся на сменяемых политиков (их около 100 человек) и несменяемых администраторов. Первые из них - это премьер-министр, министры, государственные секретари и некоторые другие лица, которые сменяются в случае ухода правительства в отставку.

Ко вторым относятся профессиональные служащие, которые не уходят в отставку несмотря на смену правительства. На практике, конечно, высший слои служащих участвует в разработке политических решений, но ответственность за политику несут в конечном счете не они, а министры.

Гражданскими служащими являются работники министерств и центральных ведомств, нанятые в гражданском качестве и оплачиваемые из средств, выделяемых парламентом. Помимо политических деятелей к ним также не относятся судьи, военнослужащие, служащие полиции, органов местного самоуправления и публичных корпораций, учителя и работники национальной службы здравоохранения. Гражданские служащие вместе со всеми этими категориями работников охватываются более широким понятием - «служащие публичного сектора».

Вопросы гражданской службы регулируются в основном не законами, а приказами короны в Совете, циркулярами министерства финансов и других министерств, поскольку эта служба считается прерогативой короны.

Вопросы гражданской службы относились до 1981 г. к ведению министерства гражданской службы. Затем это министерство было ликвидировано и с 1987 г. управление гражданской службой осуществляется министерством финансов и Управлением министра гражданской службы, которым с 1968г. традиционно является премьер-министр.

Гражданская служба подразделяется на внутреннюю и дипломатическую. Главой внутренней службы является постоянно секретарь кабинета, на должность которого обычно назначается лорд-хранитель печати. Дипломатической службой руководит государственный секретарь (министр) иностранных дел и по делам Содружества.

Все гражданские служащие разделены на категории и группы, внутри которых должности распределены по разрядам (ступеням). Группа старших политических и административных руководителей является высшей и включает постоянных секретарей министерств, их заместителей и помощников заместителей. Эти руководители зачисляются на должности и пребывают на них в особом порядке. Остальные служащие разделены на несколько категорий. Первая «общая», категория включает группы: административную (старшие исполни тели, ученики - администраторы, секретари-помощники, клерки и их помощники и другие должности); экономистов, статистиков, сотрудников службы информации и другие группы. Вторая категория - это научные работники. Третья категория - технические специалисты (архитекторы, инженеры и др.). Имеются также категории юридических и научно-исследовательских работников. В низшую категорию входит вспомогательно-технический персонал: машинистки и стенографистки, личные секретари, делопроизводители, уборщики, посыльные42.

Набор старших служащих (с 7-го по 1 -и разряды) и некоторых других кандидатов осуществляется Комиссией гражданской службы. Для этого проводятся конкурсные письменные экзамены и собеседования. В последнее время предпочтение отдается устным собеседованиям, особенно при наборе на должности высокопоставленных служащих. Экзамены и собеседования для замещения этих должностей проводятся обычно по программам университетов Оксфорда и Кембриджа, которые и поставляют основную часть чиновничьей элиты.

Прошедшие конкурс получают от комиссии удостоверение служащего, дающее право на замещение соответствующей должности. Они становятся пожизненными (до достижения пенсионного возраста) служащими. Им гарантируется занятость, а преждевременные отставки и увольнения крайне редки.

Назначения на должности служащих высшей группы проводятся министром гражданской службы, а назначения на другие должности - соответствующими министерствами, которые, начиная с 1991 г., сами осуществляют набор служащих низших разрядов под контролем Комиссии гражданской службы43.

Оплата труда служащих производится с учетом оплаты в частных организациях. Размер ее зависит от многих обстоятельств: категории, группы, разряда, стажа, ценности и сложности работ, которые для этой цели детально классифицированы.

Продвижение по службе и перемещение из министерства в министерство, из группы группу затруднены.

Служащие подлежат обязательному государственному страхованию и имеют право на пенсии по старости (обычно с 60 лет) и инвалидности. При этом они не обязаны делать взносы в пенсионный фонд. Право на пенсию в размере одной трети заработной платы возникает у них при стаже работы в 10 лет и достижении минимального возраста ухода в отставку.

Служащий может быть уволен досрочно по усмотрению администрации, и ее решение может быть обжаловано в Апелляционный совет гражданской службы, а затем - в суд.

Гражданская служба налагает некоторые ограничения на свободы служащих. Так, служащим высших групп запрещено заниматься общенациональной политикой, а принимать участие в местной политической деятельности можно только с разрешения руководства соответствующего министерства, ведомства. Такое же разрешение на участие в политической деятельности требуется и для гражданских служащих низших групп. При этом они обязаны проявлять лояльность и сдержанность во всем, что касается их учреждений. Работники публичных торгово-промышленных предприятий занимаются политикой беспрепятственно.

Для служащих министерств и ведомств существуют ограничения также и на участие в финансовых операциях. Например, они не должны участвовать в таких сделках с акциями, земельными участками и иным имуществом, которые могут привести к столкновению их частных интересов с интересами службы. По окончании службы они могут заниматься некоторыми видами деятельности, только получив на это специальное разрешение.

С 1946 г. служащим разрешено иметь свои профсоюзы. В наши дни им не запрещено также бастовать. Для урегулирования споров между служащими и администрацией по поводу оплаты труда, пенсионного обеспечения, часов работы, продвижения по службе, дисциплинарных взысканий, условий труда и т. д. создан специальный орган - Национальный совет Уитли, состоящий из руководителей министерств и представителей профсоюзов служащих. Если совет не решит спор, то оно поступает в административный трибунал - Арбитражный суд по делам гражданской службы.

В отличие от гражданских служащих со служащими органов местного самоуправления заключаются договоры найма, несоблюдение которых может стать предметом судебного разбирательства. Найм некоторых работников осуществляется только с согласия соответствующих министров. Во всех органах местного управления существует единая шкала оплаты труда служащих и одинаковые условия труда, выработанные национальным и провинциальными объединенными советами, в которых на равных началах представлены администрация и служащие. Пенсионные права служащих местного управления полностью урегулированы законодательством.

**Делегированное законодательство.**

Англичане называют административное нормотворчество делегированным законодательством, потому что оно.основывается главным образом на делегировании парламентом администрации нормо-творческих полномочий. За исключением тех немногочисленных случаев, когда администрация принимает нормативные акты на основе королевской прерогативы, она не имеет собственных полномочий на их издание, а получает их от парламента, который принимает для этой цели особые законы. Парламент передает администрации полномочия не только по дополнению и детализации действующих законов, но иногда и по внесению изменений в действующие законы.

В Великобритании передача административным учреждениям нормотвор-ческих полномочий не противоречит ее конституции. Сама по себе практика делегирования стала конституционной нормой.

Однако и парламент, и суды следят за тем, чтобы администрация не превышала свои полномочия, чтобы она принимала законные акты, т. е., формулируя их, учла все положения делегирующего закона. Парламент в делегирующем законе может указать какие угодно условия и ограничения, которые администрация обязана учитывать при разработке и издании нормативных актов. Такое положение вытекает из принципа верховенства парламента. Парламент в состоянии достаточно эффективно контролировать административное нормотворчество. Правительственное большинство в этих случаях в ход обычно не пускается, поскольку в административных актах, как правило, решаются вопросы не политики (они уже были решены на стадии принятия законов), а наиболее приемлемого проведения этой политики в жизнь. Проверяя акты учреждений, парламент выясняет, насколько целесообразна сделанная администрацией детализация положений делегирующего закона.

Чаще всего нормотворческие полномочия делегируются министрам. Если вопрос не относится к ведению какого-то отдельного министра, соответствующие полномочия передаются короне. От имени короны акты в виде приказов в Совете издаются фактически премьер-министром.

Нормотворческая процедура в Великобритании менее формальна, чем в США. Первоначально в силу Закона о публикации правил 1893 г. администрация был а обязана, за рядом исключений, публиковать проекты нормативных актов заранее. Но в 1946 г. эта общая норма была отменена Законом об актах делегированного законодательства. Тем самым были оставлены попытки формализовать в учреждениях нормотворческий процесс. Лишь в отдельных случаях законы (например, Фабричный закон 1961 г.) обязывают администрацию оповестить общественность заранее о намечаемом издании акта, предоставить заинтересованным лицам возможность высказать свое мнение, провести по делу открытое слушание.

В практике британских учреждений более распространены всякого рода неформальные процедуры, в частности проведение консультаций и создание совещательных комитетов. Обычно администрация предварительно ведет длительные переговоры с представителями заинтересованных лиц и организаций, устраивает встречи и совещания. Например, многотомные предписания министра социальных служб по вопросам управления национальной службой здравоохранения представляют собой своеобразное соглашение между администрацией и медиками. Британцы не допускают возможности разработки административного акта без проведения консультаций с заинтересованными лицами. Законами часто предусматривается создание независимых совещательных комитетов, включающих, как правило, представителей общественности. Так, в соответствии с законами проекты правил процедуры для трибуналов направляются в Совет по трибуналам, проекты предписаний по социальному обеспечению - в Совещательный комитет по социальному обеспечению, проекты актов по полиции - в Полицейский совет и Совещательный полицейский совет и т. д. Комитеты сами устанавливают порядок рассмотрения этих проектов.

Большинство административных актов контролируется парламентом согласно делегирующим законам в порядке, предусмотренном Законом об актах делегированного законодательства. Если делегирующий закон предусматривает, что акт учреждения может быть аннулирован резолюцией любой из палат парламента, то каждый парламентарий может выступить с предложением о его аннулировании в течение 40 дней. Иногда делегирующий закон содержит другую, более строгую формулировку: административный акт не вступает в действие до тех пор, пока он не будет одобрен парламентом.

Как считает проф. Уэйд, надзор за делегированным законодательством в некоторых отношениях - самая эффективная сторона деятельности парламента4-. Все акты, подлежащие контролю парламента, проходят через его Объединенный комитет по актам делегированного законодательства, состоящий из семи представителей от каждой из палат. Комитет обращает особое внимание на те положения в актах учреждений, которые предусматривают увеличение налогообложения, исключение судебного контроля над действиями администрации, обратное их действие, необычный способ осуществления административных полномочий, неясно изложенные положения.

Нормотворчество центральных и местных органов управления контролируется также судами. Давая правовую оценку акту учреждения, суды руководствуются обычно доктриной ultra vires, т. ё. они решают вопрос о том, не превысила ли администрация свои полномочия, не злоупотребила ли она властью. Суды контролируют также соблюдение учреждением процедурных правил. Сочтя акт незаконным, суд выносит постановление о его аннулировании в форме декларативного суждения. Одним из наиболее интересных по этой части было дело Commissioners of Customs and Excise v. Cure and Deeley Ltd. В решении по этому делу, вынесенном в 1962г. членом Высокого суда Сэчсом, признавались незаконными предписания, сделанные уполномоченными по пошлинам и акцизам, которые предусматривали произвольные оценки товаров в целях назначения налога на покупки.

**Министерские расследования в Великобритании.**

В Великобритании административная юстиция осуществляется в двух формах: трибуналами, представляющими собой своеобразные административные суды, независимые от других учреждений, и министерскими расследованиями. Трибуналы действуют главным образом в случаях назначения социальных пособий и оказания других социальных услуг. Расследования проводятся министрами тогда, когда решаются вопросы политики и им необходимо перед принятием решения выслушать мнение заинтересованных лиц, общественности. Они проводятся по жилищным делам, в сфере землепользования, в частности в случаях принудительного выкупа земельных участков у частных лиц для целей общего пользования.

Ежегодно министерствами проводятся тысячи открытых расследований в связи с ликвидацией трущоб, принудительным выкупом частных земельных участков для общественных нужд, со строительством дорог, линий электропередач, трубопроводов, лицензированием транспорта и т. д.48. Все эти вопросы считаются политическими, поскольку они затрагивают интересы не только конкретных частных лиц, но и населения отдельных местностей, а иногда и всей страны. Их решение относится к компетенции министерств, и за это они несут персональную ответственность перед парламентом.

Расследования проводятся тогда, когда они предусмотрены соответствующими законами. Их цель - вовлечение всех заинтересованных лиц в процесс разработки и принятия политических решений. До принятия в 1958 г. Закона о трибуналах и расследований такие решения принимались в обстановке секретности:

заинтересованные лица не знали, чем обосновал министр планируемое мероприятие; доклад министру инспектора, проводившего расследование, был закрытым; министр не был обязан информировать об аргументах, положенных им в основу своего окончательного решения. Таким образом, при проведении расследования по существу не соблюдались фундаментальные принципы справедливого правосудия. Закон о трибуналах и расследованиях ввел правило об обосновании министром его окончательного решения, если того требуют стороны по делу. Два других недостатка были исправлены главным образом путем изменения процедурных правил проведения расследований.

Закон о городском и сельском землепользовании 1959 г. предоставил лорду-канцлеру полномочие устанавливать правила процедуры для расследований после консультации с Советом по трибуналам. Такие правила были подготовлены лордом-канцлером для различного рода расследований. Так, например, правила принудительного выкупа земли предусматривают, что министр по меньшей мере за 28 дней до начала расследования обязан предоставить всем противникам проекта письменное заявление с изложением мотивов разработки проекта и мнения других учреждений, поддерживающих проект; предоставить заинтересованным лицам возможность ознакомиться с планами и макетами; обосновать письменно свое окончательное решение, приложить к нему доклад инспектора или его изложение и предоставить по требованию копии этого доклада. Процедурными правилами определяется, как правило, и круг участников расследования. Это стороны и третьи лица, на которых осуществление проекта может отразиться неблагоприятно. Правилами обычно предоставляются широкие возможности для представительства участников расследования, вызова и опроса свидетелей, проведения осмотров на месте, приобщения к делу доказательств. Введя требование об обосновании министрами их решений, закон 1958г. существенно облегчил работу судов по проверке законности их действий и тем самым снял завесу секретности с процесса разработки и принятия административного решения.

Инспектор, ведущий расследование, выносит только рекомендательное решение. Окончательное решение вопроса остается обычно за министром. По существу, имеет место разделение функций. Задача инспектора - выявление всех фактов по делу, задача министра - принятие решений, причем, как считают британцы, политических. По отношению к инспектору министр выступает как бы в роли апелляционного суда: он применяет нормы права к установленным фактам и применить может по-своему. Если министр не согласен с инспектором в заключении по факту или обнаруживаются новые факты, стороны извещаются об изменении фактической стороны дела, расследование возобновляется и сторонам предоставляется возможность высказать свои соображения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Большинство председательствующих на расследованиях инспекторов - это служащие министерства окружающей среды, поскольку основная масса слушаний касается жилья и землепользования. Ежегодно они проводят несколько тысяч расследований. Некоторые учреждения, например министерства транспорта, образования и науки, а иногда и министерство окружающей среды, используют в качестве инспекторов независимых лиц, с тем чтобы обеспечить большую объективность при рассмотрении дел. В Шотландии участие независимых инспекторов - явление обычное.

Проведение расследования инспектором позволяет руководству учреждения оказывать значительное влияние на исход процесса. Наиболее серьезные факты необъективного рассмотрения дел становятся иногда объектами судебного разбирательства. Суд вправе аннулировать окончательное решение министра, когда выясняется, например, что по окончании расследования инспектор провел дополнительные консультации только с одной стороной.

**Административные трибуналы в Великобритании.**

В Великобритании административная юстиция осуществляется в двух формах: трибуналами, представляющими собой своеобразные административные суды, независимые от других учреждений, и министерскими расследованиями. Трибуналы действуют главным образом в случаях назначения социальных пособий и оказания других социальных услуг. Расследования проводятся министрами тогда, когда решаются вопросы политики и им необходимо перед принятием решения выслушать мнение заинтересованных лиц, общественности. Они проводятся по жилищным делам, в сфере землепользования, в частности в случаях принудительного выкупа земельных участков у частных лиц для целей общего пользования.

Организация трибуналов и расследований, их процедура регулируются Законом о трибуналах и расследованиях 1971 г. Этим же законом (в первоначальной редакции 1957 г.) учрежден постоянно действующий Совет по трибуналам в качестве надзорно-консультативного органа в системе исполнительной власти.

Трибуналы - специфически британское явление. Это - своеобразные «неформальные» суды. Они занимают промежуточное положение между администрацией и общими судами. Задача трибунала - установление наличия у конкретного лица права на пособие или услугу, предусмотренного конкретным законом. В середине 80-х годов в Великобритании было более 2 тыс. трибуналов 40 различных видов. Наиболее многочисленные среди них - трибуналы по подоходному налогу, по национальной службе здравоохранения, по социальному обеспечению и по социальным пособиям. Наиболее загружены обычно трибуналы, занимающиеся социальными пособиями, трудовыми спорами, оценкой имущества для целей налогообложения и квартирной платой. Так, в 1986 г. апелляционные трибуналы по социальным пособиям рассмотрели более 90 тыс. дел, местные оценочные суды - более 48 тыс., трибуналы по квартплате - более 15 тыс. дел, а промышленные (по трудовым спорам) трибуналы принимали в конце 80-х годов к своему рассмотрению ежегодно в среднем более 39 тыс. заявлений. Число видов трибуналов продолжает увеличиваться, поскольку англичане предпочитают создавать каждый раз новые трибуналы вместо того, чтобы реорганизовывать старые. Трибуналов так много, что бывает трудно разобраться, в какой из них следует обратиться: например, в трибунал по квартплате, учрежденный в 1946 г., или в комитет по оценке размера квартирной платы, созданный в 1965г.

Британский трибунал должен быть беспристрастным арбитром в споре между частными лицами и администрацией. Он не может выступать от имени учреждения, как это часто бывает в США. Поэтому трибуналы полностью независимы от администрации, и служащие государства как таковые заседать в них не могут. Чтобы обеспечить независимость трибуналов, они комплектуются, как правило, не из числа государственных служащих. Но бывают исключения. Например, особые уполномоченные по подоходному налогу - это государственные служащие, но они полностью независимы при осуществлении своих судебных полномочий. Председателями трибуналов являются обычно юристы, работающие в них по совместительству. Они назначаются соответствующими министрами из числа лиц, указанных в списках, подготавливаемых лордом-канцлером. Другие члены трибунала, как правило, представляют общественность и не являются юристами. Члены трибуналов работают обычно неполный рабочий день, а иногда и бесплатно,

Дело в трибунале рассматривается коллегией в составе председателя и двух членов, представляющих различные интересы, например, предпринимателей и работников. Такой состав обеспечивает сбалансированный, обычно приемлемый подход для обеих сторон по делу. В качестве клерков в трибуналах работают государственные служащие, назначаемые соответствующими министрами. Чтобы не допустить доминирования клерков, председателями трибуналов стараются назначить «сильных» личностей.

Процедура в британских трибуналах менее формальна и расходы сторон менее значительны, чем в административных учреждениях США. Протокол, как правило не ведется, жесткие правила отбора доказательств не применяются, участие адвокатов не обязательно, интересы сторон часто защищают представители профсоюзов, дела нередко рассматриваются даже в отсутствие сторон.

Главные процедурные правила для трибуналов установлены Законом о трибуналах и расследованиях. Они предусматривают открытые заседания, участие адвокатов и других представителей сторон, свободный вызов свидетелей, право сторон на ознакомление со всеми документами по делу, обоснование по их требованию решения трибунала. Более подробные правила содержатся в законах, учреждающих отдельные трибуналы, либо детализируются соответствующими министрами и оформляются ими в виде нормативных актов. Эти правила, подобно многим другим правовым актам, обычно очень подробны и сложны для понимания.

Свой вклад в нормативное регулирование порядка работы трибуналов вносят и суды. Они требуют, чтобы трибуналы в своей работе руководствовались принципами естественного правосудия, в соответствии с которыми стороны по делу вправе знать существо дела и знакомиться с документами, представленными противной стороной.

Решения трибуналов могут быть обжалованы по вопросам права в Высокий суд, затем - в Апелляционный суд и, наконец, в палату лордов. При этом вопросом права считается не только правильность применения нормы права, но и обоснованность решения фактами по делу. Согласно правилу «нет доказательств», решение администрации признается неверным, если отсутствуют доказательства, разумно обосновывающие заключение по факту.

Иногда законы учреждают над трибуналами апелляционные органы, которые рассматривают жалобы по вопросам права. Такой апелляционной инстанцией, например, для апелляционных трибуналов социального обеспечения являются уполномоченные по социальному обеспечению - независимые юристы высокой квалификации и авторитета. Но и в таких случаях суд, опираясь на принципы общего права и естественного правосудия, принимает к своему рассмотрению жалобу, если апелляционный трибунал совершил грубую ошибку в оценке доказательств по делу.

Так или иначе, если у суда возникает сомнение в обоснованности постановления трибунала, он находит какое-нибудь оправдание для принятия жалобы к своему рассмотрению.

**Обращение в суд с жалобой на действия администрации в Великобритании.**

Любое заинтересованное лицо имеет право обратиться в суд с жалобой на действия администрации. Британские суды считают, что, как правило, никто не станет тратить время и деньги ради простого любопытства. Если лицо, может быть даже иностранец, обратилось в суд, значит административное действие его как-то затрагивает. Поэтому суды принимают, например, иски налогоплательщиков, недовольных решением администрации, поскольку она может увеличить налоговое бремя. Таким было в 1955 г. решение Апелляционного суда по делу Prescott v. Birmingham Corp. По просьбе налогоплательщиков в судах от их имени часто выступает генеральный атторней.

Британский судебный контроль над администрацией базируется на доктрине ultra vires, в соответствии с которой суд принимает жалобу на действия администрации, если та превышает полномочия, предусмотренные законом. Даже если закон объявляет решение администрации окончательным, суды считают, что они не вправе вмешиваться в административный процесс только тогда, когда администрация действует в рамках закона. Если же есть какие-то основания сомневаться в законности ее действий, суд считает своим долгом принять жалобу к рассмотрению и дать правовую оценку таким действиям. Это полномочие суды выводят из принципов общего права и естественного правосудия.

Около 300 лет тому назад парламент впервые попытался исключить право на судебный контроль, употребив в законе формулировку «никакого цертио-рари», т. е. запретив судам издавать приказы цертиорари, которыми суды затребовали административные дела для проверки законности действий учреждений. Суды в ответ на это выработали позднее правило, в соответствии с которым государственный орган с полномочиями, предусмотренными законом, не может выходить за их пределы. Как заявил в 1910г. Высокий суд в решении по делу R. v. Shoreditch Assessment Committee, «будет непоследовательным учреждать трибунал с ограниченной юрисдикцией и с неограниченной властью устанавливать ее пределы по собственному желанию и к своему удовольствию». Одним из последних наиболее известных судебных решений, отвергающих по существу оговорки в законах, запрещающие судебный контроль, было знаменитое постановление палаты лордов в 1969 г. по делу Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission.

Должно ли лицо пройти все административные инстанции, прежде чем оно обратится в суд? Должно, считают суды, если речь идет о целесообразности, уместности административного решения, если спорный вопрос является вопросом политики. Но не должно, если речь идет о применении нормы права. Если у суда есть основания полагать, что администрация нарушает закон или налицо опасность его нарушения, суд обязан принять жалобу к своему производству. Администрация выносит окончательное решение в своей сфере - решает вопрос о целесообразности того или иного варианта. Суд выносит окончательное решение по вопросу о применении правовых норм к выработанному варианту действия.

Суды считают бесспорной свою власть над администрацией в двух случаях:

1) когда учреждение превышает свою власть или 2) когда учреждение действует в рамках своих полномочий, но неправильно применяет нормы права. Второе из этих двух направлений судебного контроля появилось более 300 лет назад в виде судебного надзора на основании приказа цертиорари, но затем было забыто и реанимировано судами только в 1957 г.

Административное право предоставляет частным лицам широкий набор действенных способов судебной защиты. Однако порой они очень сложны и не всегда последовательно применяются.

Способы судебной защиты можно разделить на два вида: 1) частноправовые; 2) публично-правовые. К частноправовым относятся: присуждение возмещения убытков; «инджанкшн» (приказ суда, налагающий запрет на действия администрации, которые согласно закону она не может совершить); «декларативное суждение» (мнение суда по юридическому вопросу). Публично-правовые -это прерогативные приказы: «цертиорари», «прохибишн» (приказ суда, запрещающий администрации продолжать ее действия с превышением власти), «ман-дамус» (приказ суда, обязывающий администрацию совершить то, что она обязана сделать по закону), «хабеас корпус» (приказ суда, обязывающий администрацию доставить задержанное ею лицо в суд и объяснить причину ареста). Частноправовые способы судебной защиты пускаются в ход судами на основании обычных исков. Эти способы обеспечивают истцу полный набор процессуальных прав: знакомство с документами по делу, допрос свидетелей и т. д. Публично-правовые средства имеют каждое свой порядок ускоренного (упрощенного) производства и не предоставляют всего объема процессуальных прав. Приказ цертиорари к тому же может быть выдан только в течение 6 месяцев после вступления в действие решения администрации.

Прерогативные приказы глубоко укоренились в английской системе правосудия. В прошлом веке на них не отразились реформы судебной процедуры. И только в послевоенные годы судьи стали понемногу разрушать непроходимые грани между различными видами приказов, разрешая временами более вольное их применение.

**Контроль судов над администрацией**

В системе органов государственной власти контроль над администрацией осуществляют парламент и суды. Другие органы играют в этом деле менее значительную роль. Так, например, парламентские уполномоченные (омбудсмены) по администрации, здравоохранению, местному управлению имеют ограниченную компетенцию. Они только расследуют случаи «плохого» управления и направляют материалы расследования членам парламента, которые сами решают, какие меры необходимо принять49. Никаких обязательных актов не принимает и Совет по трибуналам. Он выносит рекомендации по проектам законов и других правовых актов, касающихся административных трибуналов и министерских расследований, рассматривает жалобы на нарушения администрацией законности и высказывает свое мнение о том, как эти нарушения устранить. Если парламент осуществляет над администрацией главным образом политический контроль, то основную нагрузку по юридическому надзору за администрацией несут суды.

На протяжении веков британские суды утверждали свой авторитет главных толкователей права страны. Они стали последней инстанцией, разрешающей все споры о праве. Они оценивают правомерность поведения не только частных лиц, но и должностных лиц государства с точки зрения как неписаного, так и писаного права. Суды решают вопрос о том, действует ли администрация в рамках права, не злоупотребляет ли она своей властью. Контроль судов над администрацией стал практическим воплощением принципа господства права.

**Масштабы судебного контроля в Великобритании.**

В Великобритании нет закона, в котором были бы перечислены все те случаи, когда суды вмешиваются в административный процесс. Какие действия администрации могут быть аннулированы судами и в какой степени, решают сами суды, опираясь на прерогативу контролировать администрацию. Любое незаконное действие администрации может быть ими аннулировано.

Административный процесс в Великобритании, как указывалось выше, менее формален, чем в США. Поэтому британским судам приходится уделять больше внимания, с одной стороны, выводам администрации по фактам, а с другой - контролю применения администрацией норм права в каждом конкретном случае. Поэтому многие вопросы относятся судами к вопросам права, а не факта. Так, например, если факты о наличии сделки купли-продажи установлены, то вопрос о том, образуют ли они/все вместе состав понятия «торговля» с точки зрения Закона о подоходном налоге, является, по мнению судов, вопросом права и окончательное решение по нему выносит суд. Точно так же вопрос о том, охватывается ли конкретное здание понятием «жилой дом» в значении законов, предоставляющих администрации полномочия по расчистке трущоб, является вопросом права.

В равной степени суды строго подходят к выяснению вопроса о юрисдик-ционных фактах, при наличии которых администрация вправе употребить свою власть. Если, например, трибунал по квартирной плате имеет полномочия устанавливать размер квартирной платы в меблированных жилых домах, то вопрос о том, является ли дом жилым, а квартиры в нем меблированными, - это юрисдик-ционные факты, поскольку от их наличия зависит, имеет ли трибунал право рассматривать данное дело. Суды считают возможным рассмотреть в сомнительных случаях дело по существу и вынести, если необходимо, свое решение по вопросу о наличии у администрации компетенции по данному делу.

Полный пересмотр административного дела осуществляется судом на основе судебного приказа цертиорари в случае совершения администрацией ошибок в заключении по факту. Такой вывод суд, в частности, может сделать, проверяя мотивировку решения администрации, которая обязательна в силу Закона о трибуналах и расследованиях.

В отношении заключения администрации по факту суды придерживаются правила «нет доказательств». Если нет достаточных доказательств в обоснование заключения администрации по факту, то суды считают такое заключение недействительным. Заключение по факту должно быть обязательно обосновано -таково требование естественного правосудия, полагают суды.

По мнению британских судов, справедливая процедура - это фундаментальный принцип естественного правосудия.

Уже около двух веков британские суды придерживаются в своей работе двух основных правил справедливой процедуры: никто не может быть судьей в собственном деле и никто не может быть осужден, будучи невыслушанным. Эти правила судопроизводства стали также правилами административного процесса, в особенности после -того, как в 1963 г. палата лордов решительно выступила за их соблюдение. В соответствии с первым правилом суд аннулирует административное решение, если оно пристрастно. Из этого правила есть исключения. В частности, оно не распространяется на министров, поскольку в своей работе они руководствуются соображениями политики и склонны поэтому придерживаться какой-то одной линии поведения. Второе правило требует проведения в учреждении справедливого разбирательства, в частности слушания. Заинтересованные лица должны быть оповещены и выслушаны. Суды неоднократно выступали в защиту этого правила по жилищным делам, по принудительному выкупу земельных участков для общественных нужд, по увольнениям государственных служащих и многим другим.

Даже если закон ничего не говорит о проведении администрацией слушания, оно должно быть проведено. Как указал еще в 1863г. британский суд, «правосудие, базирующееся на общем праве, должно восполнить упущение легислатуры». Единственное исключение из этого правила - дела иностранцев: запрет на въезд их в страну, невозобновление им. права на проживание в Великобритании, высылка за ее пределы. В таких случаях слушание не устраивается, но закон разрешает обжаловать в суд действия администрации.

Обоснование решения исключительно доказательствами по делу не по всем делам считается обязательным. Министр и члены трибунала, например, могут положится на свои личные знания и опыт, а министр к тому же может решить вопрос с точки зрения политики.

Как заявил еще в 1598 г. один из британских судов, «дискреционная власть - это наука или понимание того, как отличить ложь от правды, неверное от правильного... а не действия по своему усмотрению и личным пристрастиям». Опираясь на принципы общего права, суды оценивают действия администрации, осуществленные в пределах предоставленной ей дискреционной власти, с точки зрения их разумности,

Считая действия администрации «неразумными», суды употребляют, например, такие словосочетания: «приняла во внимание неуместные соображения», «добивалась достижения не тех целей», «поставила перед собой ложный вопрос», «действовала злонамеренно» и т. д. Найдя такие дефекты в поступках учреждения, суды признают их ultra vires, т. е. совершенными сверх полномочий администрации и поэтому недействительными. По их мнению, дискреционная власть должна осуществляться «разумно и с чистой совестью». Как разъяснил в 1948 г. Суд королевской скамьи в решении по делу Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corp., суд должен спросить себя, является ли решение администрации таким, к которому пришел бы «разумный» человек. При этом суды допускают возможность разных решений одного и того же вопроса, оставляя в силе решение учреждения, если оно выдерживает проверку на «разумность».

Правительство партии большинства, контролируя парламент, нередко принимает законы, которые предоставляют администрации неограниченную дискреционную власть. Но и в таких случаях суды считают своим долгом контролировать действия учреждения, поскольку, по их мнению, усмотрение может быть использовано администрацией незаконным образом, что им можно злоупотребить и что предотвратить это - фундаментальная функция судов. Такой, в частности, была позиция палаты лордов по делу Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, рассмотренному ею в 1968 г. Используя свои дискреционные полномочия, администрация обязана дать удовлетворительное объяснение своим действиям, иначе они могут быть признаны судом незаконными, злоупотреблением правом на усмотрение.

**Ответственность администрации за вред в Великобритании.**

В Великобритании старая поговорка «король не может причинить зло» никогда не понималась буквально. Еще в XIII в. известный правовед и судья Брэктон говорил, что король - под богом и законом и ничто иное как закон делает королей. Корона предпочитала возмещать частным лицам ущерб, причиненный ее слугами при исполнении ими служебных обязанностей, чем иметь дело с недовольством, которое могло стоить ей власти. Поэтому в судах по искам из причинения вреда государство в лице короны находилось на положении обычной стороны, к которой частным лицом предъявлена претензия. Судебная практика нашла свое закрепление в Законе об исках к короне 1947 г.

Британские правовые нормы об ответственности администрации за вред не ограничивают имущественную ответственность государственной казны. Корона не отвечает только за ошибки судей и за действия служащих, не назначенных и не оплачиваемых центральными органами власти. Во всех остальных случаях корона отвечает за действия ее служащих при исполнении ими должностных обязанностей, в том числе и за осуществление ими дискреционной власти, а тем более - за небрежное исполнение своего служебного долга. Особо строгая ответственность наступает в случаях проведения государственными служащими операций, представляющих опасность для окружающих.

Ответственность короны не снимает личной ответственности с ее служащих. Они (от водителя грузовика до министра) несут прямую ответственность за причиненный ими вред, и судебные иски можно адресовать непосредственно им. Но обычно такие иски предъявляются короне, поскольку служащие, как правило, не в состоянии возместить причиненный вред полностью. В свою очередь администрация, возместив ущерб, может предъявить к виновному служащему регрессныи иск.