**Исполнительная власть в роли судьи - Британия Трибуналы и осведомления**

Государство всеобщего благоденствия не может существовать без собственной проработанной судебной системы. Заявления для получения пособий, лицензий, споры о регулируемой квартплате, планирование апелляций, обязательного приобретения земли - существует очень много вещей, которые рассматриваются каждый день, но не удобны для обычных судов. Особая процедура, которая в США называется слушание ("hearing"), в Англии классифицируется как "трибуналы и осведомления" ("tribunals and inquiries"). На основе этой системы находятся суды с функциями апелляции и руководства, но судебная власть низшей инстанции формируется ad hoc (для этой цели пер.). В 50-х гг. оказалось, что была основана огромная масса таких трибуналов и процедур, которые отошли от некоторых принятых правил управления юстицией, но были крайне необходимы для простых граждан. Правительство начало операцию по углубленному пересмотру существующего законодательства, в которой главную роль играли комитет по административным трибуналам и осведомлениям (комитет Франка), Акт о трибуналах и осведомлениях 1958 г., и Совет по делам трибуналов, который вышеупомянутый Акт создал на постоянной основе.

Отличаясь от ситуации в США, о чем уже говорилось в предыдущей главе, решения судов играют лишь второстепенную роль в Англии. В обеих странах, большинство дел должно быть решено со скоростью, эффективностью и неформальностью, присущей настоящей справедливости. В Англии статуты а не суды решают проблемы организации и метода. Было создано большое множество новых юрисдикций, которые все вместе образуют новую большую область в сфере управления юстицией. Кроме того, постоянно требуются компромиссы. Все эти трибуналы существуют потому, что обычные суды слишком медленны, слишком дороги и слишком формальны, и не могут работать с большим количеством дел. Суть реформы, отмеченной Актом о Трибуналах и Осведомлениях в том, что правила трибуналов и осведомлений должны устанавливаться вышестоящими судами для того, чтобы было меньше ненормальностей и жалоб, Это, возможно, только начало. Трибуналы продолжают размножаться в таком темпе, что вполне возможно, что, наверняка, скоро понадобятся более жесткие меры контроля. В противном случае, мы можем оказаться в средневековых юрисдикционных джунглях.

Прежде чем перейти к деталям, интересно сравнить и указать на главные различия между американской системой и британской.

\* Основа юридического права (legal right )

Во-первых, получение пособий в Англии твердо основывается на юридическом праве. Современный механизм управления пособиями происходит от Акта о Национальном Страховании 1911, особенно на его положениях, касающихся страховании безработицы. Оспоримые заявления могут быть переданы независимому трибуналу, "суду арбитров", откуда страховой агент мог направить дело в третейский суд. Заразительный привкус этих слов уже исчез. По современному праву, регулирующему национальную страховую деятельность, которое начинается от Акта 1946 г., и гораздо шире по содержанию, заявитель может апеллировать решения страхового агента в местном трибунале, а от туда в Национальной Комиссии по регулированию Страховой деятельности. И трибунал, и Комиссия озабочены, в первую очередь тем, есть ли у заявителя законное право на получения пособия. Если он имеет такое право, его заявление - успешно. Есть, конечно случаи, где многое передано на усмотрение судьи, например предоставить ли инвалиду самодвижущееся кресло, или должны ли местные власти взять старика в дом для престарелых. Но большинство заявлений рассматриваются в соответствии с законом. Это относится не только к тем заявлениям, которые основаны на принципе страхования, где заявитель внес свой вклад, но так же и к бесплатным услугам как национальная служба здоровья и "дополнительный доход" (современное слово для пособия по бедности).

НЕЗАВИСИМЫЕ ТРИБУНАЛЫ

Во-вторых, трибуналы полностью независимы от государственных отделов, которые распределяют и следят за правильностью распределения пособий. Это следствия концепции получения пособия по праву. Государственные служащие, соответственно не могут участвовать в этих трибуналах. Председательствуют на них, обычно, независимые юристы, работающие неполный день. Так же, часто присутствуют и представители сторон, например, соответственно рабочих и работодателя. В Британии государственные служащие могут и очень часто председательствуют на осведомлениях, поскольку решение принимаемое этим органам, обычно является определением основной политики. В США они соответствуют ICC и похожим регуляторным ведомствам. Но в тех случаях, где решается вопрос о юридическом праве, как, например с национальным страхованием, аксиоматично то, что трибунал должен быть так же независим и беспристрастен как и обычный суд. Для того, чтобы это подчеркнуть, многие трибуналы не заседают в помещении, принадлежащем заинтересованному ведомству. В США, с другой стороны, служащие Департамента Здоровья Образования и Благоденствия, действуют как члены Совета Апелляций, решая судьбу заявлений на получение пособий по Акту о Социальном Страховании. Несмотря на то, что внутри Департамента имеется административное разделение функций, слушания происходят в помещениях Департамента. То, что Департамент должен быть судьей в своем собственном деле идет вразрез с английскими правилами о рассмотрении подобных дел.

Соревновательный процесс

В-третьих, сам процесс должен быть соревновательным. Это следствие из первых двух принципов. Трибунал не может беспрестрасно рассмотреть заявление, если ему придется выступать против заявителя, и, может быть, перекрестно его допрашивать, если имеются спорные факты. Таким образом, инквизиционный процесс не может здесь применяться. Если заинтересованное министерство или ведомство захочет выступить против апелляции к местному трибуналу национальной страховой деятельности, или к Комиссии, они должны представить свое дело и прислать представителя, обычно страхового агента. Роль министерства не в том, чтобы любой ценой препятствовать апелляции, а в том, чтобы удостовериться в том, что заявитель получил то, что полагается ему по закону. Это не значит, что трибуналы должны участвовать в споре, или опрашивать свидетелей, хотя, конечно, они могут задавать вопросы таким же образом, как и судья в обычном суде.

Это, опять же, сильно контрастирует с процедурой апелляции в уже упоминавшемся Департаменте Здоровья, Образования и Благоденствия, где как судьи, так и Апелляционный совет проводят инквизиционные процедурные действия. Никто в этом процессе не может оспорить действия Департамента, они сами выбирают доказательства, проводят допрос заявителя и представляют факты. Такая процедура может показаться очень странной британскому юристу, так как такие действия явно противоречат Акту об административном процессе Соединенных Штатов, в котором так много говорится о разделении функций.

Законодательство и правила

В-четвертых, В Англии существует детально проработанное законодательство, регулирующее действия трибуналов. Такие статуты, как Акт о Национальном Страховании и Акт о Службе Национального Здравоохранения детально определяют механизмы решения споров, и подачи апелляций. Так же, они определяют пределы юрисдикции трибуналов и порядок назначения их членов. Эти Акты передают министру и Совету Трибуналов право создавать процедурные правила Трибуналы не должны создавать свои собственные процедурные правила, которые являются субъектом только для судебного надсмотра, так, как это происходит в Соединенных Штатах. Поэтому каждый трибунал работает по правилам, разработанных для его специфики, и маловероятно то, что судебная власть введет какие-то неудобные формальности.

Неформальный процесс

В-пятых, такой процесс не настолько формален и дорог, как в Соединенных Штатах. Обычно не ведется стенограммы заседания, таким образом экономя деньги, а для юристов нет возможности перебивать выступления сторон и свидетелей и спорить о том, что должно быть удалено со стенограммы. В многих случаях стороны не представлены адвокатами. Во многих других случаях они представлены представителями профсоюзов. В третьих случаях они могут вообще лично не появляться. Не применяются правила представления доказательств, что устраняет еще один возможный источник формализма.

Непрофессиональные судьи

В-шестых, британская система не настолько доминируется юристами. Не профессионалы играют здесь большую роль, а большинство из них работает бесплатно. В типичном трибунале председательствует юрист и два непрофессиональных члена. В делах о дополнительном доходе (пособие для бедных), даже председатель, в большинстве случаев, не является юристом. С другой стороны, существуют промышленные, и некоторые другие трибуналы, где присутствие профессионального юриста необходимо, но даже на таком уровне, в большинстве случаев, отсутствует формальность.

Различия между трибуналами и осведомлениями

Вышеназванные различия относятся только к трибуналам, которые, на самом деле, являются неформальными судами. Их функция заключается в том, чтобы решать дела путем применения к фактам норм права, и, по большей части, они не решают вопросов общей политики. Осведомления, с другой стороны, в гораздо меньшей степени отличаются от американского процесса. Дела, требующие оценки и рассмотрения заявлений и возражений по вопросам общей политики, как, например, план развития города, вызывают многие из проблем, решаемых Актом Административной Процедуры США. В целом, нужно признать, что британский процесс опять же менее формален и дорог. В особенности, он не производит огромных стенограмм, которые засоряют американскую административную систему. Англия, так же, не приняла и принципа, гласящего что "тот, кто решает не должен участвовать в заседании". Несмотря на это, разница между американской и британскими системами - это разница в деталях, а не в конфликтующих доктринальных и моральных установках.

Хотя английская практика проводит четкое различие между трибуналами и осведомлениями, это различие не всегда соблюдается. В особенности, это относится к выдаче лицензий на транспорт. Лицензирование транспортных услуг производится членами комиссии по транспорту. Эта комиссия является трибуналом, но на самом деле занимается решением вопросов общего характера. Дела о грузовых перевозках апеллируются в Транспортном Трибунале, к которому относится все вышесказанное, но дела о пассажирских перевозках апеллируются прямо к министру, который не является трибуналом ни в каком смысле этого слова, и который назначает должностное лицо для рассмотрения данной апелляции в процессе, который должен быть классифицирован как осведомление. Лицензирование и установление воздушных маршрутов производится Агенством Гражданской Авиации, которое недавно было реорганизовано во многофункциональное агенство по американскому образцу. По форме оно является установленным статутом трибуналом, но фактически решает вопросы общего характера. Как доказательство вышесказанного, апелляция рассматривается Государственным секретарем, который, естественно, действует по образцу осведомления. Такая запутанная ситуация является следствием того, что трибуналы появились сто лет назад в предшествующую эру развития административного права, когда цена железнодорожных билетов находилась под контролем Железнодорожной Комиссии, а государство не хотело нести за нее ответственность.

Британская концепция заключается в следующем: если лицензирующий орган независим, то есть, если министр не должен отчитываться перед Парламентом за действия этого органа, то он должен принять форму трибунала. Такая постановка вопроса в очередной раз показывает как англичане не любят концепцию независимого регуляторного агенства, так популярную в США.

Несмотря на все это, лицензирование транспорта является исключением. В других областях различие между трибуналами и осведомлениями проводится очень логично. Орган, который принимает решение путем объективного применения правил, и министр не должен нести ответственность за это решение, называется трибунал. Там, где принимается решение, касающееся общей политики, за которое министр несет ответственность перед Парламентом, он должен обеспечить слушание аргументов и возражений на осведомлении, и рассмотреть доклад инспектора. Трибуналы находятся вне сферы власти министра. Осведомления являются ее частью. Типичные предметами осведомления являются схемы планирования, апелляции на решения соответствующих органов об этих схемах и обязательное приобретение земли.

Трибуналы и их проблемы.

Установленный статутом каталог трибуналов состоит из перечисленных в Первом приложении к Акту о Трибуналах и Осведомлениях 1958 г., и тех, которые возникли после того, как этот акт был принят. Соответствующий реальности список публикуется как дополнение к каждому ежегодному докладу Совета по Трибуналам. Там показано количество трибуналов в каждой категории и число решенных дел. Доклад 1969-1970 гг. имеет около 30 категорий, а общее число трибуналов приближается к 2000. Около трети этих трибуналов принадлежит Генеральной Комиссии Подоходного Налога, остальные Национальной Службе Здравоохранения, Национальной Службе Страховой Деятельности и некоторым другим. Так же имеется большое число трибуналов, которые заседают очень редко, такие, как, например, трибунал независимых школ, который решает вопрос о том, стоит или нет отозвать лицензию о определенной школы по представлению министра образования.

Что-то было уже сказано как о роли, которую играют наиболее важные из этих органов в управлении государством всеобщего благоденствия, так и о различиях между американской и британской практиками. Сейчас мы должны рассмотреть как работает британская система и какие попытки были сделаны для того, чтобы улучшить эту работу.

Существуют две главных проблемы, которые проявляются в различных обличиях. Первая - это необходимость компромисса. Трибуналы создавались для того, чтобы избежать высокой стоимости, бюрократизма и длительности работы обычных судов. Однако, за скорость и неформальность нужно платить. Нельзя отрицать тот факт, что огромное количество мелких дел, например заявлений на получение определенного вида пособия, существенно легче рассмотреть в особом трибунале, который создан исключительно для этой категории дел. В этом концепция трибуналов вполне разумна. Большинство проблем, которые привели к Акту о Трибуналах и Осведомлениях 1958 г. относятся к практическим компромиссам и экспериментам, которые утрировали тенденцию к уменьшению роли права. Сначала государство всеобщего благоденствия качнуло маятник в сторону от традиционных правовых идей. Затем пришла реакция, и Комитет Франка, созданный Актом 1958г. толкает маятник в обратную сторону.

Слишком много трибуналов

Вторая проблема - это количество трибуналов, которые имеют тенденцию множиться. Каждая новая схема, устонавливаемая статутом содержит свой собственный механизм реализации. В каждом данном случае путь наименьшего законодательного сопротивления ведет к созданию нового трибунала тогда, когда можно реорганизовать старый. Парламент не останавливается для того, чтобы посмотреть на плод рук своих, и творит трибуналы, не задумываясь ни о чем. Пришло уже время остановиться. Обычный гражданин стоит лицом к лицу с огромным количеством всеразличных трибуналов и процедур, которые на самом деле были созданы для того, что бы экономить ему время и деньги, а не смущать его своим количеством и разнообразием. Если жилец маленького дома считает, что он платит слишком высокую квартплату, то он должен обращаться в трибунал по вопросам квартплаты, образованный в соответствии с Актом 1946 г. в том случае если снимаемый им дом мебелирован, и в трибунал оценки квартплаты, образованный в соответствии с Актом 1965 г. если дом немебелирован.

Если владелец снабдил этот дом небольшим количеством мебели, занавесками и ковром, то статус этого дома непонятен. Жилец вполне может пойти не в тот трибунал, где он проиграет дело из-за неправильной юрисдикции. Даже в упорядоченном мире национального страхования, существует невероятное количество всеразличных юрисдикций. Вопросы о возможности страхования и уплаты взносов являются "министерскими вопросами", которые должно решать министерство в процессе слушания, которое технически является статутным осведомлением, с возможностью апелляции к Высокому Суду. Другие вопросы подсудны местным трибуналам с возможностью апелляции к Комиссии, и пересмотром дела Высоким Судом путем направления обвинительного акта в нижестоящий суд. Заявление, включающее в себя вопросы двух типов сразу может рассматриваться двумя путями сразу. Существуют весьма веские административные причины такой диффиринциации, которая оказалась внедрена в развивающуюся социальную сферу, где сейчас совершенно неуместна.

Эта проблема была едва затронута докладом Комитета Франка 1957г. Комитет рассматривал вопрос о действии существующей системы. С тех пор замедления темпа роста трибуналов не произошло.

Были созданы некоторые трибуналы с очень широкими и важными полномочиями. В недавнее время были созданы следующие органы: Комитет по лицензированию Авиа транспорта, Трибуналы по апелляции Игровых Сборов, Индустриальные трибуналы, Арбитражный Трибунал Железа и Стали, Трибуналы по пересмотру Душевного Здоровья, Суды Оценки Местного Имущества, Комитеты по оценке квартплаты, Трибунал для Апелляции Пенсионного Обеспечения Пожарников, Трибунал Иммиграционной Апелляции и некоторые другие. Солидное число этих органов говорит о том, что очень скоро их придется реорганизовывать в систему, состоящую из меньшего числа трибуналов, и имеющую ясную структуру.

Концентрация юрисдикций

Иногда, все-таки, принимаются шаги в правильном направлении. Отдельные трибуналы, которые раньше занимались рассмотрением промышленных травм и семейных пособий были объединены в единой системе трибуналов национального страхования. Некоторые новые виды юрисдикции были переданы индустриальным трибуналам, и еще несколько передаются сейчас по Акту о Промышленных Отношениях 1971 г. Кажется, что эти трибуналы превращаются в настоящие суды по рассмотрению трудовых споров, обладающие огромными полномочиями. Однако, профессиональная оппозиция предотвратила реформу архисложной системы дисциплинарных апелляций докторов в компетенции Национальной Службы Здравоохранения, которые могут решаться как министром, так и Трибуналом Национальной Службы Здравоохранения.

Реорганизация трибуналов в лучшие орудия юстиции может стать двухходовой операцией. На первом этапе необходимо убедиться в том, что все трибуналы, к какому бы типу они не принадлежали, соблюдают высочайший стандарт честного процесса, который совместим с их эффективностью. Второй этап - это обслуживание системы в целом. Последнее все еще остается заданием на будущее. Первое - это то, чего пытались добиться Комитет Франка и Акт о Трибуналах и Осведомлениях 1958 г.

Комитет Франка

Комитет Франка настойчиво выступил за сохранение системы 10 трибуналов, как неотрывной части управления государством всеобщего благоденствия. Но так же настойчиво он выступил и за то, что трибуналы являются частью механизма юстиции, а не просто административными средствами. Ключевыми словами в описании деятельности трибуналов должно стать: "открытость, честность и беспристрастность". В общем, процесс должен быть публичным; законные представители должны допускаться во всех случаях; дело должно быть разобрано во время; вопросы к сторонам и свидетелям должны всегда допускаться; должны быть созданы определенные правила процедуры; решения должны быть обоснованы; председатели должны быть квалифицированными юристами; должно быть право на апелляцию на основе факта, права, или основания; суды должны полностью выполнять свои функции по надзору. Эти рекомендации толкали к принятию единого для всех трибуналов кодекса, который должен был быть взят из основных правил честного процесса, которым следуют в обычных судах.

Комитет, так же, рекомендовал создание единого органа по надзору за деятельностью трибуналов - Совет Трибуналов. Одна из причин, по которой возникло такое невероятно огромное количество трибуналов, было то, что все эти трибуналы работали в "непромокаемых отделениях". Каждый создавался статутом для определенной цели, и за каждым наблюдало определенное министерство, которое назначало на должность, предоставляло помещение, устанавливало процессуальные правила. Однако, каждое министерство следовало своим собственным целям, иногда намеренно отвергая саму аналогию с обычным судом. Как только трибунал учрежден и начинает работать его материнское министерство часто оставит его в гордом одиночестве, следуя отличному принципу о том, что исполнительная власть не должна вмешиваться в судебные функции. Но в этом случае трибунал остается без всякого руководства, особенно если не существует права на апелляцию решения этого трибунала.

Как только был принят тот факт, что все эти различные органы являются неотъемлимой частью механизма юстиции, последовало предположение того, что должен существовать определенный орган по надсмотру за ними. В первую очередь, естественно, это должно стать ответственностью государства, таким же образом как и с обычными судами. Но, возможно несогласившись с мнением правительства о том, что трибуналы являются частью механизма осуществления административного права, Комитет рекомендовал создание независимого органа - Совета по Трибуналам.

Акт о трибуналах и осведомлениях 1958 г.

Правительство, в основном, согласилось с докладом Комитета Франка. Актом о трибуналах и осведомления был образован Совет по Трибуналам. Тот же самый Акт среди прочего расширил права на апелляцию по вопросам права и по обоснованности решений. Это короткий статут, поскольку многие детальные реформы могли и были проработаны административным образом. Различные процедурные отклонения от нормы были исправлены изменением соответствующих правил. Правила регулирующие национальное страхование больше не требовали того, чтобы заявитель был представлен ни кем другим кроме как квалифицированным юристом. Больше не требовалось того, чтобы заседания трибуналов проходили за закрытыми дверями. Правила назначения председателей были изменены таким образом, что в большинстве случаев они должны обладать юридическим образованием. Главным оставшимся исключением из этого правила являются дела о дополнительном доходе.

Результатом этих и других реформ стало то, что образовался гораздо более ясный стандарт процедуры ведения дел в трибуналах. До сих пор не создано единого кодекса, поскольку существуют некоторые необходимые различия в работе трибуналов. Во всех случаях когда изменяются старые правила, или вводятся новые, необходима консультация с Советом по Трибуналам. как правило, делопроизводство в трибуналах должно быть гласным, допускается юридическое и любое другое представительство, свидетели могут свободно вызываться и опрашиваться, относящиеся к делу документы должны быть доступны всем сторонам, и обоснованное решение должно иметься там, где оно требуется. Принятие этих и некоторых других принципов произошло благодаря принятию Акта 1958 г. и мерам, которые за ним последовали.

Правила процедуры

Каждый трибунал снабжен его собственным комплектом правил процедуры. Они публикуются на основе требования статута от\_

- 12 ветственным министерством, а министр должен проконсультироваться по этому вопросу в Совете Трибуналов. Совет Трибуналов должен убедиться в том, что эти правила соответствуют практике и детально регламентируют многие детали отношений с соответствующим министерством. Единой формы не существует. Различные министерства создают правила разных стилей, часто с помощью своих юридических советников, таким образом, что правила редко похожи друг на друга. Необходимо отметить последовательный процесс ассимиляции. Эти правила часто грешат, как, впрочем, и многие статуты, тем, что они чрезмерно детальные и сложные. Этот аспект очень беспокоит Совет, которому иногда удавалось достичь некоторого упрощения, и, в тех случаях, когда существует большое число инструкций, правил и дополнений к правилам некоторой консолидации. Опыт показывает, что правильно составленные правила являются большим преимуществом в обычном делопроизводстве. Совет часто критикует министерства за то, что они так редко используют свою власть на изменение существующих положений. Совет, так же, приветствует и издание всеразличных буклетов и пособий которые могут очень пригодиться на практике, особенно в случаях, когда стороны не полуыают адекватной юридической помощи.

Статутные и административные реформы были усилены судебными решениями. Трибуналам необходимо придерживаться принципов обыкновенной справедливости, таким образом, что сторона имеет возможность ознакомиться с делом, и увидеть документы, на которых другая сторона основывает свою позицию. С другой стороны, от трибунала требуется использование собственных знаний, и опыта. Решения трибунала не должно записываться в полном американском понимании этого слова. В действительности, его даже и записывать негде, так как обычно стенограмма не ведется. Если дело направляется на апелляцию или пересмотр, на основании отсутствия какого-нибудь жизненно важного обстоятельства, доказательства о наличии или отсутствии такого обстоятельства обычно даются в форме нотариальнозаверенного писменного заявления, хотя так же допускается и устные показания. То же самое относится и к тем делам, в которых одна из сторон просит Высокий Суд отменить постановление трибунала по причине отсутствия честного слушания.

Доказательства

Было решено, что Трибунал Медицинских Апелляций, который рассматривает апелляции просителей пособия по инвалидности по схеме промышленного страхования, не связан правилами о доказательствах. Он может, таким образом, рассматривать медицинские документы в сравнимых делах, несмотря на то, что авторы этих документов не присутствуют, а доказательства, таким образом, технически являются показаниями с чужих слов. Здесь можно провести интересную параллель с американским правом, как показано в деле Richardson v Perales. Возможно, то же самое правило применимо и к Английским трибуналам в целом. Существует растущее признание того, что юридические нормы о доказательствах являются сомнительным благом, особенно в относительно неформальном процессе, где не обязательно то, чтобы стороны представлялись адвокатами. В трибуналах такие правила, возможно, принесут больше вреда чем добра, и совет по Трибуналам согласен с судами по вопросу о неприменении правил о доказательствах в трибунальном процессе. Единственной правильной гарантией неприменения вредных доказательств является наличие квалифицированного председателя, который способен рассмотреть доказательства в их правильном свете.

Юридические нормы, разработанные в прошлом чтобы предотвратить сбивание с толку присяжных неприменимы в современных делах, из которых почти изчезли присяжные.