

ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЬИ В США

Д. Т. Караманукян – преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Американская правовая доктрина рассматривает административное право США как отрасль национального права, регулирующую полномочия и порядок деятельности административных учреждений, а также контроль судов над администрацией¹. Американскую юриспруденцию интересуют в административном процессе не учреждения, а частное лицо, его права на участие в этом процессе и возможности защиты его законных интересов. Поэтому вопросы административной юстиции в административном праве США являются доминирующими.

Усиление вмешательства государства в социально-экономические отношения общества вызвало большое число претензий к государственным учреждениям (агентствам). Суды не могли справиться с лавиной новых дел. Кроме того, передачу административным учреждениям судебных полномочий обусловили также другие обстоятельства: специальные познания сотрудников учреждений; сложная и длительная процедура прохождения дел в судах; высокая стоимость судебных издержек.

Сегодня в США центральное место в разрешении претензий занимает административный судья, который в различных учреждениях называется по-разному (*hearing officer* – с англ. «должностное лицо слушания»).

Учреждения рассматривают значительно большее количество заявлений и споров, чем суды. Ежегодно они принимают к своему производству огромное число заявлений частных лиц. Именно с *массовым потоком* споров и претензий исторически была связана необходимость создания должности судей для проведения административных слушаний. Это заставило глав федеральных агентств делегировать ответственность за проведение этих слушаний своим подчиненным. Од-

нако многие из этих подчиненных находились под контролем и в прямой зависимости от своих агентств и ввиду этого выносили решения большей частью в пользу агентств. Многочисленные судебные решения относительно правдивости и непредвзятости административных судей привели в конечном итоге к большей степени их независимости от агентств и принятию раздела 11 Акта об административной процедуре (далее – Акт)², который наделяет административного судью действительно уникальным статусом.

В настоящее время административные судьи не являются субъектами управленческого контроля, который может быть применен к другим служащим федеральных агентств³. К примеру, административные судьи не проходят аттестацию, а размер зарплаты устанавливается независимым агентством управления кадрами США (Office of Personnel Management) без учета рекомендаций агентства. Незначительное число административных судей даже не состоят на службе в тех агентствах, чьи дела они призваны рассматривать.

Административный судья наделен широкими полномочиями, практически не отличающимися от полномочий судьи в гражданском процессе, а в отличие от него играет более активную роль в квазисудебном процессе. Согласно Акту административный судья имеет право на:

- указание сторонам встретиться перед проведением слушаний для обсуждения мирового соглашения;
- издание приказов о выемке, в соответствии с которым от сторон требуется обмен основными фактами и документами;
- проведение телефонных предсудебных конференций;
- предоставление сторонам и иным заинтересованным лицам предсудебных заявлений по тех-

¹ В соответствии с доктриной одного из ведущих американских административистов К. Дэйвиса, административное право регулирует «полномочия и структуру административных учреждений и в особенности включает нормы, регулирующие надзор судов за деятельностью администрации». Цит. по: *Shafriti J. M. The Facts of File. Dictionary of Public Administration*. N.-Y., 1985. P. 10.

² См.: *Федеральный закон США «Об административной процедуре»* 1946 г.

³ См.: *Asimow M. A Guide to Federal Agency Adjudication*. 2002. P. 28.

ническим вопросам спора, которые подготовлены служащими административного судьи;

- установление ранних дат для проведения слушаний, чтобы заставить стороны немедленно осмыслить все обстоятельства и факты;

- проведение «кабинетных» переговорных сессий непосредственно перед слушаниями, когда шансы каждой стороны на победу были уже достаточно освещены.

Конечно, использование многих перечисленных выше средств прямо зависит от категории дела.

Сам процесс квазисудебной деятельности тоже существенно не отличается от гражданско-правового. Так, слушание открывается административным судьей, который объявляет название и номер дела, а также стороны по нему. Проверяется и отмечается в протоколе присутствие участников. Затем судья кратко излагает содержание дела, и сторонам предлагается согласиться с таким изложением или сделать свои замечания. Вслед за этим адвокатам обеих сторон (в их отсутствие – самим сторонам) предоставляется возможность сделать заявления по существу дела. После этого судья приводит к присяге свидетелей, приобщает к протоколу вещественные доказательства (обычно это письменные документы), выносит решения о допустимости доказательств и по процедурным вопросам. Все происходящее на слушании, а также решения судьи отражаются в протоколе: выступления сторон, их предложения, процедурные постановления, полученные или рассмотренные доказательства, официально известные факты, оценка сторонами доказательств, проекты решений и возражения против них; любое решение, мнение или доклад лица, председательствующего на слушании; все служебные меморандумы и данные, переданные судье служащим учреждения в связи с рассмотрением дела. Для того чтобы протокол не был чрезмерно объемным, сторонам разрешается договариваться об устранении из него малозначительных материалов.

Существенный недостаток объема полномочий административного судьи до 1946 г. заключался в следующем. Доказательства на слушании предъявлялись административному судье, который составлял доклад с рекомендациями. Затем дело по частям направлялось различным специалистам, которые «просеивали» содержащиеся в деле доказательства и рекомендации административного судьи. После чего все это поступало к руководителю учреждения, который либо одобрял рекомендованное решение, либо в исключительно редких случаях вносил свой вклад в процесс выработки решения.

В результате процесс вынесения решения обезличивался. Нередко получалось так, что решение

принимало не конкретное лицо и тем более не то, которое рассматривало во время слушания дела доказательства, а учреждение в целом и никто в частности. Особенно неприемлемым для частных лиц было то, что решение по существу принималось служащими, которые не участвовали в слушании и, следовательно, были склонны принижать значение тех доказательств, которые фигурировали в нем, отдавая предпочтение своим профессиональным знаниям и коллег по учреждению⁴.

Акт частично решил эту сложную проблему. Он в значительной степени воплотил в жизнь правило: «Тот, кто решает, должен слушать». Закон предоставил административному судье право выносить первоначальное решение. Если это решение не обжаловано главе учреждения или последний сам не вмешивается в рассмотрение дела, то оно становится окончательным. Окончательное решение может быть вынесено также и главой учреждения, если он председательствует на слушании.

В настоящее время для того, чтобы занимать должность административного судьи, не существует общефедеральных цензов и условий, кроме сдачи экзаменов, установленных независимым агентством управления кадрами США (U. S. Office of Personnel Management). Все остальные требования различаются по штатам. В 10 штатах требуется высшее юридическое образование (магистратура), во всех остальных – бакалавриат. Хотя у последних юрисдикция рассмотрения административных дел ограничена.

Анализ деятельности административного судьи США позволяет сделать вывод о том, что он функционирует на стыке исполнительной и судебной ветвей государственной власти. С исполнительной его связывает тесное взаимодействие с активной администрацией. С судебной сближает тот факт, что суды общей юрисдикции выступают в качестве апелляционной инстанции, рассматривающей решения административных судей. Это, безусловно, нарушает важнейший принцип разделения властей и, как следствие, ведет к сосредоточению полномочий разных ветвей органов государственной власти у одного ее представителя.

При этом решения административного суда обладают большим авторитетом. При отправлении правосудия административные судьи должны быть беспристрастны, что обеспечивается традиционными для государственных служащих запретами и ограничениями (политический нейтралитет, запрет на занятие предпринимательской деятельностью и т. п.), а это, в свою очередь, ведет к принятию обоснованного решения по делу и обеспечивает права и свободы граждан.

⁴ См.: *Strauss P. Administrative justice I the USA*. Durham, NC : Carolina academic press, 2002. P. 245.