

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9(73)

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-1-70-76

ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЬИ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ США

КАРАМАНУКЯН Давид Тониевич*

✉ karamanukyan.dt@omua.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье автор акцентирует внимание на институте административного судьи, являющемся фундаментальной опорой функционирования административной юстиции страны. С помощью историко-правового анализа определены прототипы административного судьи в системе органов власти США и их эволюционный путь развития, на основании действующего законодательства и доктрины проведено понятийно-таксономическое и компаративистское исследование данного американского государственно-правового феномена. В результате автором предложены решения некоторых доктринальных вопросов относительно коллизионного характера административного судьи в системе основных принципов американского демократизма.

Ключевые слова: административная юстиция, административное право США, административное агентство, американское право, независимое агентство, административный судья.

The Institute of Administrative Law Judge As an Element of the US Administrative Justice

Karamanukian David T.**

✉ karamanukyan.dt@omua.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The Author focuses on the institution of administrative judges as a fundamental pillar of the functioning of administrative justice of the country. With the help of a historical and legal analysis, the prototypes of the administrative judge in the US system of government and their evolutionary path of development are defined; on the basis of the existing legislation and the doctrine taxonomic concepts are given and comparative study is made of this American state-legal phenomenon. As a result, the author offers solutions to some doctrinal issues concerning the nature of the conflict of administrative judges in the system of the basic principles of American democracy.

Keywords: administrative justice, US administrative law, administrative agency, American law, independent agency, administrative law judge.

* Первый проректор Омской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Provost of the Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent.

Несмотря на имеющийся разброс мнений по поводу предмета административного права, американские юристы единодушны в признании охраны законных интересов частного лица от произвола административных агентств главным предназначением административно-правовых норм¹. Американскую административно-правовую науку интересуют не структура и аппаратные взаимоотношения внутри административных агентств, а их внешние полномочия, практика их реализации в отношении частных лиц, возможности защиты последними своих законных интересов, которые могли быть ущемлены в ходе административной деятельности. В связи с этим можно утверждать, что вопросы административной юстиции в американской теории административного права являются первостепенными, вызывающими неослабевающий научный интерес.

В США центральное место в рассмотрении споров между частными лицами и органами исполнительной власти занимает административный судья, именуемый в различных агентствах по-разному (например, hearing officer – должностное лицо слушания). Правовой статус административного судьи настолько уникален, что не только ученые-юристы, но и авторитетные правоприменители, в том числе Верховный Суд США, называют институт административного судьи ядром административной юстиции, отличающим ее американскую модель от британской².

Административный судья – это должностное лицо административного агентства, обладающее юридической независимостью, на которое возложена обязанность по рассмотрению споров, возникающих между частными лицами и публичной администрацией.

Административные судьи ежедневно рассматривают огромное количество дел по вопросам иммиграции, социальной обеспеченности, почтовых отправок, таможенных процедур, коммуникаций и т. д. «В современной юридической действительности, – совершенно справедливо указывается в докладе Коллегии адвокатов г. Нью-Йорка (англ. – New York City Bar Association), – отсутствуют публично-правовые споры, рассмотрение которых не входит в компетенцию того или иного административного агентства»³. К этому можно добавить, что некоторые административные агентства рассматривают большее количество дел, чем все федеральные окружные суды вместе взятые.

Ярким примером может служить Администрация по социальному обеспечению США (англ. – United States Social Security Administration). В этом независимом агентстве работают 1 502 административных судьи, ежегодно рассматривающих более 700 тыс. дел⁴. Для сравнения отметим, что 677 судьями федеральных окружных судов США⁵ в 2016 г. рассмотрены 367 692 дела (за исключением судебных дел о банкротстве)⁶ (см. рис. 1).

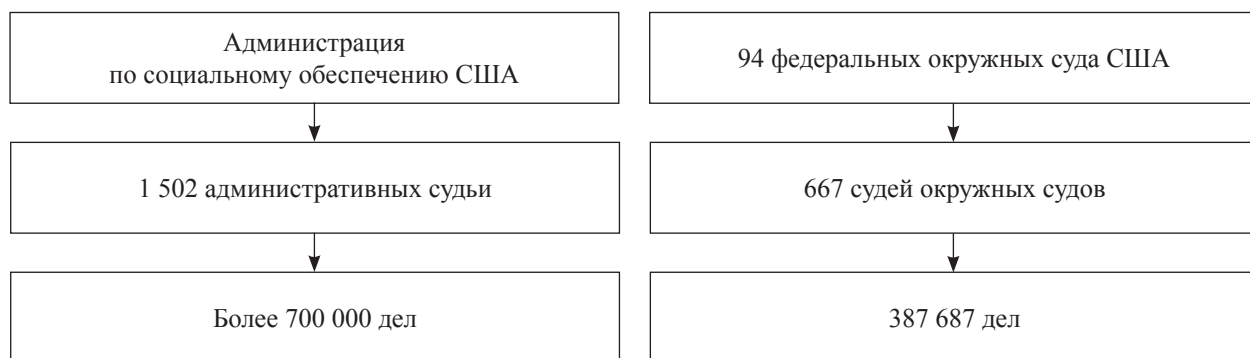


Рис. 1. Количество дел, ежегодно рассматриваемых административными судьями Администрации по социальному обеспечению США, и дел, рассмотренных федеральными окружными судами в 2016 г.

¹ Американская юридическая доктрина исходит из того, что административное право есть совокупность юридических норм, призванных защитить частное лицо от произвола государственной власти. См.: *Cases on administrative law, selected from decisions of English and American courts*. 2nd ed. St. Paul : West Pub. Co., 1928. 745 p.

² Решение по делу Civil Aeronautics Board против Herman // Свод прецедентов США. № 353 U. S. 322 (1957).

³ URL: <http://www.naaycbar.org/pdf/report/WalksTalksSquawks.pdf>

⁴ URL: <https://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/#url=ALJs-by-Agency>

⁵ URL: <http://www.uscourts.gov/Judges andJudgeships/FederalJudgeships.aspx>

⁶ URL: http://www.uscourts.gov/sites/default/files/data_tables/fcms_na_distprofile0930.2016.pdf

Именно обусловленная усилением вмешательства государства в социально-экономическую жизнь массовость дел об оспаривании частными лицами действий публичной администрации, «переварить» объем которых суды, не имевшие к тому же специальных познаний, оказались не в состоянии, в свое время послужила обоснованием учреждения в США должности административного судьи.

Американский профессор К. Дейвис полагает, что предшественники административных судей появились еще в 1789 г. [4, р. 313] Являясь сотрудниками административных агентств, они рассматривали жалобы граждан по вопросам пособий по инвалидности и таможенных пошлин. При этом выполнение квазисудебных функций осуществлялось *ad hoc* [1]. Наиболее квалифицированные специалисты по распоряжению главы агентства временно выступали в качестве административного судьи по делу (спору), после рассмотрения которого возвращались к своим обычным служебным обязанностям.

В действительности появление института административного судьи связано с учреждением Комиссии междуштатной торговли, на главу которой была возложена обязанность по рассмотрению споров с частными лицами. Постепенно, с возрастанием количества подобных споров, возникла объективная необходимость в специализированном институте, действующем в структуре агентства. В результате в 1906 г. Конгресс разрешил главе Комиссии междуштатной торговли делегировать своим подчиненным право на осуществление квазисудебной деятельности, реализуемое постоянно действующим институтом административных судей. С учетом того что правовой статус Комиссии междуштатной торговли послужил образцом при определении статуса вновь создававшихся, особенно в период «нового курса» Ф. Рузвельта, административных агентств, в структуре многих из них институт административных судей автоматически получил, что называется, «прописку».

Основная проблема функционирования данного института состояла в подчиненности и подконтрольности административных судей главе агентства, их прямой зависимости от руководства, в силу которых решения по спорам выносились большей частью в пользу агентств. По мнению многих американских ученых и правоприменителей, подобная служебная зависи-

мость административных судей противоречит основам конституционного права граждан на эффективную правовую защиту и восстановление справедливости [6; 7, р. 7–9; 8, р. 260–262].

Согласно американской процессуальной доктрине самостоятельность и независимость судебной власти от законодательной и исполнительной – неотъемлемые элементы содержания принципа разделения властей. Независимость судей (в том числе и административных) обеспечивает наилучшие условия для полноты, всесторонности и объективности исследования фактических обстоятельств любого дела, является одной из предпосылок установления истины. Принцип независимости судей служит важнейшей гарантией надлежащего решения задач правосудия и обеспечивает охрану прав и свобод личности, общественных и государственных интересов.

В Конституции США нет ни единого положения о принципе независимости судей. Согласно разделу 1 статьи III Основного закона США «судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности, пока ведут себя безупречно, и в установленные сроки получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время пребывания в должности». Некоторые авторы, прибегая, как они утверждают, к расширительному способу толкования указанного положения Конституции США, полагают, что в нем нашел свое воплощение известный принцип римского права *nemo iudex in re sua* – никто не может быть судьей в своем собственном деле. С нашей точки зрения, раздел 1 статьи III Конституции США не дает для такого утверждения никаких оснований.

Возрастающая критика со стороны юристов-практиков относительно противоречивости правового статуса административных судей и многочисленные судебные решения, ставившие под сомнение непредвзятость административных судей, в конечном итоге способствовали приданию им большей независимости во взаимоотношениях с главами агентств и включению в Федеральный акт «Об административной процедуре» раздела 11, который наделяет административного судью действительно уникальным статусом.

В настоящее время административные судьи не являются объектами административного контроля, который может быть применен

в отношении других служащих федеральных агентств [3, р. 28]. Федеральный акт «Об административной процедуре» создает необходимые условия для беспрепятственного и эффективно-го осуществления административными судьями своих обязанностей, закрепляет реальные гарантии их самостоятельности и устанавливает ответственность за вмешательство административного агентства, в структуре которого они находятся, в их деятельность.

Например, размер заработной платы административного судьи любого административного агентства США устанавливается Управлением кадрами США (англ. – Office of Personnel Management)⁷ с учетом стажа работы, количества и качества ежегодно рассматриваемых дел. Управление кадрами США относится к числу независимых агентств [2], основной задачей которого является кадровое обеспечение деятельности различных государственных структур. Оно самостоятельно определяет минимальный и максимальный размеры оплаты труда государственных служащих, в некоторых случаях осуществляет как нормотворческую, так и квазисудебную деятельность, в том числе рассматривает трудовые споры. Помимо сказанного предусмотрены и другие ограничения административного воздействия на административного судью. В частности, агентство не вправе применять к административному судье меры поощрения (как материального, так и нематериального, морального характера).

Процесс назначения административных судей на должность также имеет специфику, обусловленную стремлением обеспечить их независимость от руководства административных агентств. В настоящее время для замещения должности административного судьи жесткие общегосударственные цензы и условия не установлены. Однако в соответствии с томом 72 Федерального регламента от 20 марта 2007 г. № 53 минимальные квалификационные требования сводятся к тому, что соискатели должности административного судьи должны иметь высшее юридическое образование, быть лицензированными юристами (иметь право заниматься юриспруденцией) со стажем работы, связанной с судебным или квазисудебным разбирательством на федеральном, штатном или муниципальном уровнях, не менее 7 лет⁸.

Представляется необходимым раскрыть суть понятия «лицензированный юрист» в США. После получения диплома о высшем юридическом образовании все выпускники вузов, желающие заниматься юридической деятельностью, должны пройти специальную процедуру допуска к частной юридической практике, своего рода дополнительную аттестацию для получения юридической лицензии.

Допуск к частной юридической практике вводится высшим судебным органом штата и по общему правилу осуществляется по итогам сдачи экзамена под надзором специального агентства, подчиняющегося верховному суду штата. Данное агентство состоит из практикующих юристов, правоприменителей и либо создается верховным судом штата, либо является официальной общественной организацией – ассоциацией юристов штата, имеющей лицензию на проведение подобного рода экзаменов (англ. – state bar association). Примерами подобных ассоциаций являются Ассоциация юристов Калифорнии (англ. – California State Bar), Ассоциация юристов Пенсильвании (англ. – Pennsylvania State Bar), Ассоциация юристов Вашингтона (англ. – Washington State Bar), Ассоциация юристов Нью-Йорка (англ. – New-York State Bar) и др.

Экзамен представляет собой комплексную форму аттестации, состоящую из двух частей: устного собеседования и письменной работы. Письменное испытание занимает основную часть экзаменационного времени. Экзаменуемый должен ответить на 20–30 вопросов, касающихся теории права, толкования и применения юридических норм штата. Кроме результатов экзамена при решении вопроса о выдаче лицензии изучается также характеристика соискателя лицензии (англ. – good moral character). Такая характеристика формируется на основе рассказа испытуемого о себе, а также информации о наличии или отсутствии судимостей, приводов в полицию, заболеваний (наркомании, алкоголизма). Нередко о моральном облике соискателя лицензии справки наводятся и у его соседей по месту жительства.

По результатам экзамена и рассмотрения характеристики выносится решение о выдаче лицензии на право осуществления частной юридической деятельности. Лицензия выдается без ограничения срока. Юристы, получившие

⁷ URL: <http://www.infousa.ru/government/ufc99.htm>

⁸ URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2007-03-20/pdf/E7-4959.pdf>

лицензию на юридическую практику, автоматически вступают в ассоциацию юристов данного штата.

Учитывая федеративную форму территориального устройства США, следует отметить, что федеральный законодатель допускает учреждение института административного судьи на уровне штатов в целях рассмотрения споров, возникающих между жителями штата, с одной стороны, и местными органами и должностными лицами – с другой. Так, если должность административного судьи находится в структуре агентства штата, то федеральное законодательство разрешает установление дополнительных требований к кандидатам. Например, в 10 штатах от соискателя требуется не только высшее юридическое образование (бакалавриат), но и наличие степени магистра права.

По общему правилу к сдаче экзаменов на замещение должности административного судьи допускаются только лица, соответствующие всем перечисленным выше цензам. Если лицо по результатам экзамена набирает необходимое, заранее установленное количество баллов, оно включается в список резерва. При появлении вакантной должности административное агентство назначает на должность административного судьи одну из трех кандидатур, представленных Управлением кадрами США. Решение о назначении на должность судьи принимает либо глава исполнительного агентства, либо руководящий орган независимого агентства.

Процедура назначения нередко вызывает разногласия между Управлением кадрами США и крупными административными агентствами. Известным примером может служить предложение Комиссии по международной торговле (далее – Комиссия) об изменении порядка назначения административных судей. Ссылаясь на специфику и международный характер своей деятельности, Комиссия считала целесообразным предоставить ей возможность выбора не из трех представляемых ей кандидатур на должность административного судьи, а из всего списка соискателей. Будучи высказанным неоднократно, данное предложение

не нашло поддержки ни со стороны Управления кадрами США, ни со стороны Американской коллегии адвокатов. В качестве аргумента указывалось на то, что подобное изменение процедуры подбора и назначения на должность административного судьи противоречило бы сущности Федерального акта «Об административной процедуре» и принципу независимости административных судей.

Продолжая анализ правового статуса административных судей, следует отметить, что, согласно Федеральному акту «Об административной процедуре», досрочное освобождение административного судьи от должности может быть произведено главой агентства лишь при наличии достаточных оснований и после того, как вина соответствующего административного судьи будет установлена Советом по защите системы заслуг (англ. – Merit Systems Protection Board) (далее – Совет)⁹.

К существенным недостаткам названного Федерального акта следует отнести, на наш взгляд, отсутствие в нем перечня (хотя бы примерного) подобных оснований. В связи с этим понятие *for cause* (англ. – достаточное основание), характеризующее основания увольнения административных судей, явилось объектом официального толкования, но со стороны не судебных органов, а Совета по защите системы заслуг. Последний к достаточным основаниям относит следующее: сексуальное домогательство в отношении сотрудников; отказ от направления (предоставления) в установленном порядке соответствующим лицам документов по делу; проявление грубого неуважения к частной жизни и личной безопасности граждан; использование официальной корреспонденции агентства не по назначению; очевидные признаки нетрудоспособности, обусловленные плохим состоянием здоровья; длительное отсутствие на службе; отказ от назначения слушаний; сравнительно большое количество ошибок при рассмотрении дел.

За более чем 60-летний срок действия Федерального акта «Об административной процедуре» (1946 г.) зафиксированы всего 24 случая возбуждения дисциплинарного производства

⁹ Совет по защите системы заслуг представляет собой независимое агентство, которое структурно состоит из трех членов, назначаемых Президентом США по совету и с согласия Сената на 7-летний срок. К одной политической партии могут принадлежать не более двух членов Совета. Совет рассматривает жалобы и принимает решения по вопросам системы заслуг на государственной службе и нарушений законодательства о работе с кадрами. Решения Совета обязательны для исполнения всеми органами исполнительной власти и государственными служащими. Подробнее см.: URL: <http://www.mspb.gov/>

в отношении административных судей, в 5 из которых по окончании производства по делу полномочия административных судей были досрочно прекращены¹⁰.

В настоящее время административный судья обладает широкими полномочиями, практически не отличающимися от полномочий федеральных окружных судей в гражданском процессе, причем, в отличие от них, в квазисудебном процессе его роль более активна. Согласно секции 556 Федерального акта «Об административной процедуре» административный судья имеет право: предписывать сторонам встретиться перед проведением слушаний для обсуждения возможностей заключения мирового соглашения; издавать приказы о выемке, в соответствии с которыми стороны обязаны обменяться основными сведениями о фактах и документах, имеющими значение для правильного рассмотрения дела; проводить телефонные предсудебные конференции для выяснения вопросов, возникающих у административного судьи при изучении материалов дела; устанавливать дату проведения слушаний с учетом предоставления сторонам возможности подготовиться к участию в слушаниях; проводить в служебном кабинете судьи собеседования с представителями сторон процесса (вместе или по отдельности) после предварительного слушания по поводу перспектив разрешения дела. Реализация перечисленных прав зависит, как правило, от категории рассматриваемого административным судьей дела.

Квазисудебный процесс, с нашей точки зрения, существенных отличий от гражданского судопроизводства не имеет. Так, открывая слушания, административный судья объявляет название и номер дела, а также стороны. Проверяется и отмечается в протоколе присутствие участников процесса. 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 решения 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, все служебные меморандумы и иные документы, переданные судье представителями агентства в связи с рассмотрением дела. Для того чтобы протокол не был чрезмерно объемным, сторонам разрешается договариваться об устранении из него мало-значительных материалов.

Анализируя Федеральный акт «Об административной процедуре», нетрудно заметить, что в нем отсутствуют сроки, в которые административный судья обязуется рассмотреть дело и принять по нему решение. Данный пробел восполнен самими агентствами путем собственного нормотворчества. В частности, Федеральная резервная система (англ. – Federal Reserve System) своим регламентом установила, что предварительное решение по делу должно быть принято административным судьей не позднее 45 дней с момента его поступления (раздел 12 параграфа 263.38(a) Свода регламентов США). Аналогичные нормы содержатся в регламентах и других федеральных агентств.

До принятия Федерального акта «Об административной процедуре» административные судьи ощущали в какой-то мере недостаточность предоставленных им полномочий. Согласно действовавшему тогда порядку административный судья, исследовав представленные доказательства, составлял заключение с рекомендациями о том, каким должно быть решение по делу. Затем дело по частям направлялось различным специалистам агентства, которые изучали содержащиеся в деле доказательства. После этого все материалы дела поступали руководителю агентства, который либо одобрял рекомендованное административным судьей решение, либо (что происходило крайне редко) корректировал решение по делу.

Подобный порядок, очевидно, способствовал обезличиванию принятого по делу решения. Нередко получалось так, что решение принимало не конкретное лицо и уж во всяком случае не то, которое рассматривало дело, а агентство в целом и никто в частности. Особенно неприятным для частных лиц было то, что решение по существу принималось должностными лицами,

¹⁰ *Administrative Conference of the United States. Supra note, 1992. V. 8. P. 1018.*

которые не участвовали в слушании и, следовательно, были склонны принижать значение тех доказательств, которые фигурировали в нем, отдавая предпочтение своим профессиональным знаниям и знаниям коллег по службе [5, р. 245].

Федеральный акт «Об административной процедуре» практически решил эту сложную проблему. Он в значительной степени воплотил в жизнь правило «тот, кто решает, должен слушать», предоставив административному судье право выносить первоначальное решение. Если данное решение не обжаловано главе агентства или последний сам не вмешивается в рассмотрение дела, то оно становится окончательным.

Завершая рассмотрение правового статуса административного судьи, отметим, что судебный процесс выступает важной правовой гарантией обеспечения нейтралитета и незаинтересованности судьи при рассмотрении спора. Идеальный судья – независимый и беспристрастный арбитр, не испытывающий к результату разрешаемого им спора никакого интереса и руководствующийся исключительно идеей восстановления справедливости.

Не имея права на какие-либо инициативные действия, судья общей юрисдикции как в стра-

нах романо-германского права, так и англо-американского, как правило, не обладает необходимыми знаниями эксперта, требующимися для качественного и всестороннего рассмотрения публично-правового спора. В этой связи нельзя говорить о наличии надлежащих гарантий того, что такой судья рассмотрит каждое новое дело профессионально и с предельной внимательностью.

В сравнении с судьей общей юрисдикции административный судья США играет более активную роль в процессе рассмотрения конкретного дела. Изначально возникнув как способ удовлетворения объективных потребностей американского государства, более чем за сто лет функционирования и модернизации институт административного судьи превратился в неотъемлемую часть не только административной юстиции США, но и административного права страны в целом. Имея юридическую независимость при выполнении служебных обязанностей, административный судья обладает достаточными правовыми и организационными средствами для объективного рассмотрения споров между частными лицами и представителями исполнительной власти.

Список литературы

1. Караманукян Д. Т. Американская модель административной юстиции // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всерос. науч.-практ. конф. Омск : Ом. юрид. акад. 2015. С. 103–117.
2. Караманукян Д. Т. Независимые агентства как звено административной юстиции США // Проблемы права. 2011. № 4. С. 136–139.
3. A Guide to Federal Agency Adjudication / edited by M. R. Asimow, et al. Chicago : American Bar Association, 2003. 246 p.
4. Davis K. C. Administrative Law Treatise. San Diego : K. C. Davis Pub. Co., 1978. Vol. 1. XIV, 634 p.
5. Strauss P. L. Administrative Justice in the USA. 2nd ed. Durham : Carolina Academic Press, 2002. 448 p.
6. Swire P. P. Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch // Yale Law Review. 1985. № 94. P. 1766–1786.
7. Tribe L. H. American Constitutional Law. Vol. 1. 3rd ed. New York : New York Foundation Press, 2000. 1470 p.
8. Verkuil P. R. The Purposes and Limits of Independent Agencies // Duke Law Journal. 1988. № 2. P. 257–279.

References

1. Karamanukian D. T. Amerikanskaia model' administrativnoi iustitsii [American Model of Administrative Justice]. *Aktual'nye problemy administrativnogo sudoproizvodstva – Actual Problems of Administrative Proceedings*. Omsk, Omsk Law Academy Publ., 2015, pp. 103–117.
2. Karamanukian D. T. Nezavisimye agentstva kak zveno administrativnoi iustitsii SShA [Independent Agencies As a Key Element of the US Administrative Justice]. *Problemy prava – Issues of Law*, 2011, no. 4, pp. 136–139.
3. Asimow M. R. (Ed.). *A Guide to Federal Agency Adjudication*. Chicago, American Bar Association, 2003. 246 p.
4. Davis K. C. *Administrative Law Treatise*. San Diego, K. C. Davis Pub. Co., 1978. Vol. 1. XIV, 634 p.
5. Strauss P. L. *Administrative Justice in the USA*. 2nd ed. Durham, Carolina Academic Press, 2002. 448 p.
6. Swire P. P. Incorporation of Independent Agencies into the Executive Branch. *Yale Law Review*, 1985, no. 94, pp. 1766–1786.
7. Tribe L. H. *American Constitutional Law*. Vol. 1. 3rd ed. New York, New York Foundation Press, 2000. 1470 p.
8. Verkuil P. R. The Purposes and Limits of Independent Agencies. *Duke Law Journal*, 1988, no. 2, pp. 257–279.