

УДК 342.9(7/8)

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА
АДМИНИСТРАТИВНЫХ АГЕНТСТВ США
The Legal Nature of Administrative Agencies of the USA

КАРАМАНУКЯН Давид Тониевич – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Омской юридической академии, кандидат юридических наук (Омск)

Karamanukyan David T. – Head of Theory and History of State and Law Department, Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences (Omsk)

davo_lawyer@mail.ru



***Аннотация.** Статья посвящена американской системе административных агентств, являющихся фундаментальной опорой функционирования административной юстиции страны. Проведено исследование понятийно-таксономического аппарата действующей системы административных агентств США, с помощью компаративистского анализа недостатков и достоинств законодательных и доктринальных дефиниций понятия «административное агентство» разработана авторская трактовка данного термина.*

In this article the author focuses on the American system of administrative agencies, which are the fundamental pillar for the functioning of administrative justice of the country. A study of the conceptual and taxonomic unit of the current system of administrative agencies of the United States, with the help of comparative analysis of the advantages and disadvantages of legal and doctrinal definitions of the concept of “administrative agency” the author develops an authentic interpretation of the term.

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

Administrative justice, US administrative law, administrative agency, American law, independent agency, USA.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-1-85-90

Институты административного права США, регулирующие взаимоотношения административных агентств с частными лицами, являются объектом пристального внимания американских ученых и юристов-практиков. Американских исследователей интересуют прежде всего не административные агентства, их статус, система и структура, а права граждан и организаций во взаимоотношениях с ними. По данной причине в юридической литературе США практически отсутствуют системные исследования материальных вопросов административного права.

Г. И. Никеров совершенно прав, на наш взгляд, в том, что «американское административное пра-

во... скорее, следует именовать “административно-процессуальным правом”» [1, с. 23].

В 1946 г. в ходе политико-правовых дебатов по вопросам увеличения числа и полномочий независимых агентств в соответствии с общенациональной программой Ф. Рузвельта был подготовлен и принят совершенно новый для стран англо-американской правовой семьи небольшой по объему, но емкий по содержанию документ – Федеральный акт «Об административной процедуре» [4].

Несмотря на то что вышеназванный акт за более чем 60-летнюю историю своего существования неоднократно подвергался обширным изме-

нениям, ведущие американские ученые считают его основным источником административного права США. Известный юрист Р. Паунд указывал, что данный акт «является значительным шагом в направлении упорядочения действующего административного права» [12, р. 450–451]. Названный нормативный правовой акт включен в раздел 5 Свода законов США (англ. – United States Code, U.S.C.).

Согласно данному документу превалирующая часть публично-правовых споров в США рассматривается административными агентствами, с которыми в отечественной юридической литературе наблюдается терминологическая путаница.

Так, например, Н. Ю. Хаманева и И. В. Панова для обозначения административных органов в своих трудах употребляют термины «административные учреждения», «квазисудебные органы», «административные трибуналы» [2; 3]. Справедливости ради следует отметить, что И. В. Панова помимо вышеуказанных понятий для идентификации административных агентств применяет также законодательно установленный термин «административные агентства». Однако она допускает серьезный доктринальный пробел, условно выделяя две группы административных агентств, предварительно не определив их правовой статус [2, с. 69]. Правильное определение понятия «административное агентство» имеет важное практическое значение, поскольку признание (или непризнание) органа или должностного лица таковым порождает конкретные юридические последствия не только для него, но и для частных лиц.

В соответствии с секцией 551 раздела 5 Свода законов США¹ под административным агентством следует понимать «любого представителя власти США независимо от того, находится ли он в подчинении другого агентства или нет... за исключением органов по иностранным делам и военных». Как видно, законодатель допустил существенную логическую ошибку, определив понятие «агентство» посредством использования термина «агентство».

Указанная же секция раздела 5 Свода законов США определяет, что к административным агентствам не относятся Конгресс, органы правосудия США, органы управления территориями и владениями США, органы управления

столичным округом, военные органы, а также законодательные органы штатов.

Поскольку приведенные положения страдают известной неопределенностью, многие штаты при разработке собственных законов об административной процедуре, как правило, на них не ссылаются и предлагают свое определение понятия «административное агентство».

Так, параграф 1 секции 102 Акта Нью-Йорка «Об административной процедуре» 1975 г. предусматривает, что агентства – это «департаменты, бюро, комиссии, отделы, управления, советы, комитеты и должностные лица или другие органы государственной власти, главы которых назначаются губернатором, уполномоченные принимать на основании закона юридически обязательные нормы и окончательные решения по квазисудебным разбирательствам, за исключением губернатора, агентств представительной и судебной властей, агентств, созданных на основании межштатных или международных соглашений, военных органов, правоохранительных органов...» [10]. Примечательно, что, видимо, по причине достаточно конкретного характера определения понятия административного агентства, некоторые штаты воспроизвели указанную дефинитивную норму Нью-Йорка в своих законодательствах (напр.: Параграф 11405.30 статьи 2 Акта штата Калифорния «Об административной процедуре» 1947 г. [5]).

В 1992 г. свое толкование норме Федерального акта «Об административной процедуре», определяющей понятие административного агентства, в решении по делу «Франклин против Массачусетса» дал Верховный Суд США: «Действия и полномочия Президента не урегулированы Федеральным актом “Об административной процедуре”». Более того, руководствуясь принципом разделения властей и специфической конституционно-правовой позицией главы нашего государства, Верховный Суд признает Президента вне субъектного состава указанного документа» [8].

Обобщая отмеченное, можно утверждать, что в США понятие «административное агентство» означает коллегиальный орган или должностное лицо, действующее в системе исполнительной власти, за исключением высших органов государственной власти и Президента США, наделенных полномочиями на принятие обязательных

¹ Структурно Свод законов США состоит из разделов (titles), глав (chapter), которые, в свою очередь, могут делиться на части (part), секции (section) и параграфы (paragraph).

для исполнения нормативных правовых актов и рассмотрение правовых споров, возникающих в ходе осуществления их деятельности.

Среди имеющихся в американских литературных источниках определений понятия административного агентства наиболее корректной, с нашей точки зрения, представляется дефиниция профессора К. Дейвиса, согласно которой «административное агентство представляет собой государственный орган, кроме законодательного или судебного, воздействующий на права частных лиц путем осуществления квазисудебной деятельности и нормотворчества» [7, р. 141].

В отечественной юридической литературе некоторые ученые констатируют невозможность систематизации административных агентств и органов административной юстиции США [3, с. 141] или же представляют двухветвевую классификацию органов административной юстиции без указания критериев подобной классификации или юридической нормы, в которой она бы содержалась [2, с. 69–70], что, безусловно, вызывает недоверие к результатам научного исследования.

Между тем, внимательно вчитавшись в текст «главного нормативного акта» США в области административной юстиции «Об административной процедуре», можно заметить, что американский законодатель в соответствии с главой 5 раздела 5 различает две категории административных агентств: исполнительные и независимые. Исполнительные агентства, в свою очередь, подразделяются на департаменты, военные департаменты и государственные корпорации.

Основная специфическая черта исполнительных агентств заключается в том, что возглавляют их должностные лица (секретари) высокого ранга, которые назначаются Президентом и несут ответственность перед Президентом страны, что в полной мере соответствует Конституции США².

Как уже отмечалось, секция 551 раздела 5 Свода законов США исключает из числа ад-

министративных агентств «военные органы». Между тем, в отличие от двух других военных департаментов – военно-морского флота и военно-воздушных сил, Департамент армии США является административным агентством. На этот его статус указывается в правовых позициях независимых агентств и судебных органов, рассматривающих жалобы граждан на Департамент армии США [6]. Названный департамент наряду с военными осуществляет также функции невоенного характера, в частности, оперативное управление Панамским каналом, управление национальными кладбищами и т. д. Во взаимоотношениях невоенного характера с частными лицами Департамент армии США выступает в качестве полноценного административного агентства, правовой статус которого детально урегулирован Федеральным актом «Об административной процедуре».

Исполнительными административными агентствами выступают не только сами департаменты, но и их структурные подразделения (отделы, управления, службы, бюро, ведомства), правда, при условии, что к их компетенции отнесены нормотворчество и квазисудебное рассмотрение споров частных лиц с публичной администрацией.

В отличие от исполнительных, независимые агентства (англ. – Independent Agencies)³ представляют собой государственные органы, созданные Конгрессом США для регулирования различных сфер общественных отношений и обладающие широкими полномочиями, характерными не только для исполнительной, но и законодательной (правотворческой) и судебной (квазисудебной) властей.

Исследование правового статуса независимых административных агентств и посвященной ему американской юридической литературы позволяет утверждать, что правовая природа названных агентств весьма неоднозначна.

Во-первых, несмотря на то что раздел 1 статьи II Конституции США предоставляет исполнительную власть Президенту США, выступающему главой этой власти и назначающему с согласия Сената руководителей независимых

² В соответствии с разделом 1 статьи 2 Конституции США исполнительная власть предоставляется Президенту США, который для реализации своей власти вправе создавать органы и учреждения, несущие перед ним ответственность за свою деятельность.

³ В силу того что административные агентства данной категории обладают при выполнении своих функций определенной кадровой и финансовой автономией, защищены от вмешательства в их дела со стороны органов исполнительной власти, в американской правовой доктрине они именуется «независимыми». С юридической точки зрения термин «агентства, независимые от исполнительной власти» выглядел бы, на наш взгляд, более корректным.

агентств, решение о создании независимых агентств принимается Конгрессом.

Согласно широко распространенному в американской юридической науке мнению, Конгресс, выступая в роли высшего законодательного органа страны, создает агентства, выполняющие функции исполнительной власти, и тем самым вторгается в компетенцию Президента США, определенную Основным законом [9; 11; 13; 14]. Относительно автономный статус независимых административных агентств в системе органов исполнительной власти государства ограничивает законную власть Президента и входит в противоречие с конституционным принципом разделения властей.

Вместе с тем отцы-основатели Конституции, будучи глубоко убежденными в том, что настоящая верховная власть должна иметь коллегиальный характер, приоритетное положение в системе ветвей государственной власти закрепили за Конгрессом. Так, раздел 8 статьи I Конституции США уполномочивает Конгресс «издавать все законы, которые будут необходимы и уместны для реализации... полномочий, предоставленных настоящей Конституцией Правительству Соединенных Штатов либо какому-либо департаменту или его должностному лицу».

Ссылаясь на приведенную норму, сторонники существующей системы агентств утверждают, что на протяжении всего периода становления и функционирования американской государственности в силу объективных причин Конгресс был вынужден создавать органы, в виде независимых агентств, обеспечивающие выполнение Президентом возложенных на него обязанностей путем делегирования им полномочий, присущих исполнительной власти.

Во-вторых, Конгресс нередко делегирует административным агентствам широкие полномочия по восполнению посредством собственного правотворчества различных пробелов в законодательстве, обнаруживающихся при осуществлении указанными агентствами правоприменительной деятельности.

На практике достаточно часто встречаются ситуации, когда Конгресс, не найдя консенсуса по определенному вопросу, передает его решение на усмотрение соответствующих административных агентств, наделяя их правом издания нормативных актов. В теории американского административного права данное явление юридической действительности, вызывавшее, особенно

после Второй мировой войны, бурную полемику, именуется административным нормотворчеством (англ. – administrative rulemaking).

Данная коллизия опять же разрешается вышеуказанной конституционной нормой (раздел 8 статьи I Конституции США).

В-третьих, административные агентства фактически обладают полномочиями всех трех ветвей власти.

Например, Комиссия по ценным бумагам и биржам (англ. – The United States Securities and Exchange Commission) издает нормативные правовые акты в сфере регулирования рынка ценных бумаг и надзора за ним, обеспечивает соблюдение эмитентами принципов раскрытия информации при открытой подписке на ценные бумаги, в случае нарушения участниками биржевых отношений установленных правил приостанавливает действие полученных ими лицензий, инициирует судебное разбирательство и налагает штрафы [9, p. 9–10].

Для более глубокого понимания юридической природы независимых административных агентств необходимо кратко охарактеризовать их специфические черты, основная из которых заключается в ограниченном праве Президента США на отрешение от должности глав таких агентств.

Главы независимых агентств назначаются на должность в таком же порядке, как и главы исполнительных агентств, т. е. по решению Президента с согласия Сената. Однако в отличие от ситуации с исполнительными агентствами, уволить высших должностных лиц независимых агентств Президент вправе лишь при наличии достаточных оснований (англ. – for cause). Под термином «достаточные основания» понимаются поступки, существенно нарушающие нормы федерального законодательства или дух Конституции США.

Так, рассматривая дело «Вайнер против США», Верховный Суд США установил, что решение Президента об отстранении от должности члена Комиссии по военным спорам (англ. – War Claims Commission) незаконно, поскольку должностные лица независимых агентств высокого ранга обладают трудовой неприкосновенностью и могут быть досрочно освобождены лишь при наличии серьезных проступков [15].

Другой институциональной особенностью независимых агентств выступает двухпартийная структура управления.

Согласно законодательству одинаковую партийную принадлежность может иметь не более половины членов агентства, назначаемых на должность Президентом США. Считается, что подобный порядок существенно сужает возможности для вмешательства Президента в деятельность независимых агентств, гарантирует определенный иммунитет от принятия агентствами конъюнктурных, обусловленных политическими факторами решений, особенно в первое время после очередных президентских выборов.

Отмеченные специфические черты до сих пор вызывают оживленные политические и научные дискуссии по поводу правового положения независимых агентств.

Преобладающим является мнение, согласно которому перечисленные выше ограничения полномочий Президента США по руководству независимыми агентствами гарантируют высокое качество выполнения последними поставленных перед ними Конгрессом задач и исключают политическое влияние на них со стороны других государственных структур при смене власти [14, р. 260].

При этом, несмотря на отмеченные юридические ограничения, Президент сохраняет за собой реальные возможности контроля деятельности независимых агентств, а значит, серьезных оснований ставить под вопрос в связи со статусом названных агентств конституционное положение о том, что вся полнота исполнительной власти принадлежит Президенту, нет.

Примечательно, что, даже с учетом отмеченных выше юридических гарантий свободы независимых административных агентств от партийного (политического) влияния, их независимый статус, с нашей точки зрения, несколько преувеличивается.

Требование иметь «достаточные основания», наличие которых позволяет Президенту освободить от должности главу независимого агентства, не является серьезным препятствием для эффективной реализации Президентом всего объема предоставленных ему полномочий. Дело в том, что руководство агентством осуществляется коллегиально, как правило, пятью-семью высшими должностными лицами, больше половины которых назначается на должность Президентом. Это означает, что на практике решения агентства по критически важным вопросам принимаются в соответствии с установками Президента.

Сравнивая независимые административные агентства США с органами государственной власти Российской Федерации, можно прийти к выводу, что их правовой статус схож со статусом Счетной палаты России, которая является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), формируемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Во многом аналогичный порядок формирования характерен и для независимых административных агентств США, однако последние обладают полномочиями, присущими не одной, а всем трем ветвям государственной власти и не признаются доктриной США парламентским органом, чего нельзя сказать о Счетной палате Российской Федерации.

В американской государственно-правовой теории образцовым независимым агентством является Почтовая служба США (англ. – Unites States Postal Service).

История современной Почтовой службы США прослеживается с 1775 года, когда было учреждено Почтовое ведомство США (англ. – United States Post Office), преобразованное после принятия Конституции США в Почтовый департамент (англ. – United States Post Office Department). В 1971 г. из-за существенного уменьшения значения почтовых сообщений Конгресс и Президент изменили правовое положение Почтового департамента, присвоив ему статус независимого агентства и переименовав в Почтовую службу США.

Являясь третьим по величине работодателем в стране, сегодня Почтовая служба имеет в своем распоряжении более 547 тысяч сотрудников и около 220 тысяч транспортных средств (самый большой гражданский автопарк в мире).

Во главе Почтовой службы находится Совет управляющих, состоящий из 11 членов, девять из которых назначаются на должность Президентом с согласия Сената. Члены Совета управляющих избирают генерального почтмейстера (англ. – Postmaster General), который, становясь десятым членом Совета управляющих, осуществляет ежедневное руководство службой. Кроме того, Совет управляющих избирает заместителя генерального почтмейстера – одиннадцатого члена Совета управляющих.

Жалобы частных лиц на действия и решения Почтовой службы рассматриваются не судом, а специально созданным административным агентством, функционирующим в структуре

Почтовой службы, – Генеральным советом. Этот орган обладает полной кадровой независимостью и подотчетен лишь Совету управляющих.

Подводя итог сказанному, отметим, что Президент и Конгресс имеют равные контрольные полномочия в сфере деятельности административных агентств США, как независимых, так и исполнительных. Но на практике во взаимоотношениях исполнительной власти США с независимыми агентствами автономность и отсутствие иерархичности ощущаются в большей степени, нежели во взаимоотношениях той же власти с исполнительными административными агентствами.

Наблюдения показывают, что на протяжении последних семидесяти лет, во избежание политических конфликтов с Конгрессом, президенты США не допускают существенного вмешательства в деятельность независимых агентств.

Полученные результаты анализа правового статуса административных агентств США создают, на наш взгляд, необходимые теоретические опоры для дальнейшего проведения системного исследования процессуальных вопросов разрешения органами административной юстиции США споров, возникающих из публичных правоотношений.

Библиографический список

1. Никеров, Г. И. Административное право США / Г. И. Никеров. – М. : Наука, 1977. – 199 с.
2. Панова, И. В. Административная юстиция в США / И. В. Панова // Адм. право и процесс. – 2014 – № 10. – С. 69–77.
3. Хаманева, Н. Ю. Административная юстиция США / Н. Ю. Хаманева // Гос-во и право. – 1993 – № 3. – С. 141–148.
4. Administrative Procedure Act. – 1946. 5 U.S.C. – 500 et seq.
5. California Administrative Procedure Act 1947 [Электронный ресурс] // Digital Commons. – Режим доступа: http://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1417&context=caldocs_agencies (дата обращения: 15.11.2015).
6. David W. Cook v. Department of the Army № NY07528210056 [Электронный ресурс] // MSPB. – Режим доступа: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=238964&version=239234&application=ACROBAT> (дата обращения: 08.11.2015).
7. Davis, K. C. Administrative law treatise / R. C. Davis. – San Diego : K.C. Davis Publishing Company, 1978. – Vol. 1. – 634 p.
8. Franklin v. Massachusetts 505 U.S. 788 (1992) [Электронный ресурс] // Justia. – Режим доступа: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/788/case.html> (дата обращения: 10.10.2015).
9. Gellhorn, E. Administrative law and process / E. Gellhorn, R. M. Levin. – 4th ed. – St. Paul : West. Publishing Co., 1997. – 459 p.
10. N.Y. SAP. LAW § 102 : NY Code – Section 102: Definitions [Электронный ресурс] // FindLaw. – Режим доступа: <http://codes.lp.findlaw.com/nycode/SAP/1/102> (дата обращения: 07.11.2015).
11. Pierce, R. Administrative law and process / R. Pierce, S. A. Shapiro, P. R. Verkuil. – 3th ed. – New York : Foundation Press, 1999. – 681 p.
12. Pound, R. Growth of the Administrative Process: A Reappraisal. Foreword / R. Pound // Federal Bar Journal. – 1956. – October–December. Vol. 16. – P. 450–451.
13. Swire, P. P. Incorporation of Independent Agencies into the executive branch / P. P. Swire // Yale Law Review. – 1985. – № 94. – P. 1766–1786.
14. Verkuil, P. R. The purposes and limits of independent agencies / P. R. Verkuil // Duke Law Journal. – 1988. – № 2. – P. 257–279.
15. Wiener v. United States 357 U.S. 349 (1958) [Электронный ресурс] // Justia. – Режим доступа: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/357/349/case.html> (дата обращения: 10.10.2015).