

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9(7/8)

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О ДЕЙСТВУЮЩЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ США A Few Words about the Current Administrative Justice of the USA

Е. А. Волох – профессор Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (США);

А. Д. Джерагян – магистр права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (США)

E. A. Volokh – Professor at the University of California in Los-Angeles (USA);

A. J. Jerahian – Master of Laws from the University of California in Los-Angeles (USA)



***Аннотация.** Статья посвящена деятельности административных агентств США (на примере Федеральной торговой комиссии). Авторы исследуют функции вышеназванной комиссии для того, чтобы установить конституционность их адьюдикационной деятельности. Отмечены причины, негативно влияющие на эффективную работу административных агентств и их должностных лиц, рекомендован ряд конкретных мер по их устранению. В статье предложены направления развития института административной адьюдикации США и основные проблемы, препятствующие этому процессу, в значительной мере обусловленные недостатками правового регулирования.*

The article is devoted to the activity of administrative agencies of the USA (the Federal Trade Commission as an example). The authors investigate functions of the above named commission to establish the constitutionality of the agency's adjudicative process; examine the reasons, negatively influencing the work efficiency of administrative agencies and their officials and recommend a number of particular measures for their elimination. The article also gives directional ideas on development of the institute of administrative adjudication in the USA and ways to solve basic problems interfering this process, appreciably caused by lacks of legal regulation.

***Ключевые слова:** административная юстиция, административная процедура, административные агентства, административный судья.*

Administrative justice, administrative procedure, administrative agencies, administrative judge.

В российской юридической литературе колоссальный массив научных трудов сравнительно-правового характера, и это, безусловно, выделяет ее среди других национальных правовых доктрин. При этом особое внимание российски-

ми учеными-правоведами уделяется вопросам европейского опыта в сфере защиты прав и законных интересов человека. Однако, к большому сожалению, крайне редко предметом научного исследования становится американское феде-

ральное право, особенно по вопросам охраны прав человека от произвола государственной администрации¹.

На наш взгляд, это серьезное упущение, поскольку вопросы защиты прав человека в американском праве в общем и в административном (конституционном) праве в частности являются базовыми, первостепенными. Данное мнение подтверждается общепризнанной среди американских правоведов аксиомой о том, что американскую правовую науку в первую очередь интересует обеспечение гражданам реальных возможностей и средств защиты своих законных интересов, которые могли быть ущемлены в ходе государственного регулирования. В современной правовой науке основной институт по защите прав человека от произвола государственной (исполнительной) власти принято называть административной юстицией.

В рамках представленной статьи мы проведем небольшой анализ отдельных вопросов административной юстиции США.

Отличительной чертой американской административной юстиции является сосредоточивание в одном федеральном агентстве огромного разнообразия функций и полномочий. Основная обязанность американского административного агентства заключается в осуществлении регулятивной (исполнительной) политики государства в соответствии с законами, используя различные средства и способы, данные конгрессом. Например, основная задача Федеральной торговой комиссии – предотвращение использования в межгосударственной торговле несправедливой, недобросовестной и антиконкурентоспособной практики в деловых отношениях (акт «О Федеральной торговой комиссии» 1914 г. [1]). Комиссия выполняет вышеназванную задачу следующими способами: проводит расследования, возбуждает дела против нарушителя, иници-

рует адьюдикацию, дает рекомендации и советы юридическим лицам и предпринимателям, проводит и публикует экономические исследования, издает различные виды правовых норм. Этот сплав функций вызвал (и до сих вызывает) в США вопросы относительно целостности и эффективности административного процесса. На примере Федеральной торговой комиссии США (далее – Комиссия) исследуем один из этих вопросов: может ли административное агентство, которое по правовому статусу и структуре столь отличается от суда, беспристрастно выполнять функцию судебного органа по выяснению справедливости при возникновении административно-правового спора?

Хотя на сегодняшний день в США существует доктринальное разногласие относительно аналогии административной адьюдикации с судебным процессом, у Комиссии есть, по крайней мере, одна функция, которая по своему характеру, бесспорно, является судебной. Если у Комиссии есть причина полагать, что человек нарушает любой из законов, который она администрирует, то она вправе подавать формальную жалобу на рассмотрение в квазисудебном порядке. Процесс, который следует после, подобен гражданскому процессу в суде, но при этом имеет некоторые отличительные особенности. Если Комиссия, основываясь на заключении административного судьи², находит, что предполагаемые нарушения закона были доказаны, то она вправе применять санкции по отношению к правонарушителю. Как и в судопроизводстве, решение агентства должно быть основано на доказательствах, и бремя доказывания опирается на истца. Основные различия между судебным и административным квазисудебным решением заключаются не в процедуре, а в институциональном плане.

Судебный процесс разработан для того, чтобы гарантировать нейтралитет и незаинтересован-

¹ Справедливости ради следует отметить большой вклад по вопросу изучения американского права заведующего кафедрой конституционного и международного права Омской юридической академии Д. Т. Караманукяна в таких работах, как: *Караманукян Д. Т. Административная юстиция США* : моногр. Омск : Ом. юрид. акад., 2014 ; *Его же. Новый взгляд на возникновение административного права в США* // Проблемы права. 2010. № 4. С. 103–106 ; *Его же. Независимые агентства как звено административной юстиции США* // Проблемы права. 2011. № 4. С. 136–139 ; *Его же. Особенности развития административной юстиции Соединенных Штатов Америки* // Вестн. Челябин. гос. ун-та. 2012. № 1. С. 51–53 ; и др.

² Достаточно детальный анализ статуса административного судьи можно найти в следующих трудах американских ученых: *A Guide to Federal Agency Adjudication* / Asimow M. [et al.] // *Administrative Law and Regulatory Practice*. 2002. December 2 ; *Strauss P. Administrative justice in the United States*. Durham : Carolina academic press, 2002 ; *Bibas S. Political Versus Administrative Justice* // *U of Penn Law School, Public Law Research Paper*. 2008. № 8–24. P. 677–678 ; *Dickinson J. Administrative Justice and the Supremacy of Law*. Cambridge : Harvard University Press, 1927. XIII. P. 403 ; *Howard J. E. Administrative Justice Monographs in Politics*. Longmans, 1969. P. 111. Следует также посмотреть: *Караманукян Д. Т. Правовой статус административного судьи в США* // Вестн. Ом. юрид. акад. 2010. № 12. С. 21–22 ; *Его же. Административная юстиция США* : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

ность судьи при рассмотрении спора. Идеальный судья – независимый и беспристрастный арбитр споров, к результатам которых он не имеет никакого интереса, кроме восстановления справедливости, строго изолирован от инициативных действий. Судья общей юрисдикции редко обладает знаниями эксперта по рассматриваемому спору, гарантируя, что он приблизится к каждому новому случаю детально и подробно. В контрасте у административного судьи есть более активное и утвердительное обязательство – достигнуть целей и осуществить политику, объявленную конгрессом. Их успех обусловлен позитивными результатами федерального агентства по достижению поставленных конгрессом или президентом целей. Кроме этого, он, как правило, является экспертом по рассматриваемому делу, в силу чего принимает решение, основываясь на специальных знаниях.

Необходимо отметить, однако, что существует множество вопросов и проблем в рамках американской административной адьюдикации. В качестве препятствия на пути к восстановлению справедливости, отмечает американский юрист Питер Уолл, до сих пор сохранились тонкие институциональные формы влияния, которые никакие законы, инструкции или моральные кодексы не могут удалить и которые будут преодолены только в том случае, если их признают [4, р. 188]. Остановимся подробнее на рассмотрении данного вопроса.

В США для федерального агентства вполне принято отозвать свою жалобу, ссылаясь на то, что доказательства по делу или теория права, на которой базировалась жалоба, не являлись достаточно убедительными во время процесса. Анализируя статистику 2005 г., из всех жалоб, поступивших на рассмотрение в Федеральную торговую комиссию, 35 % были отозваны сразу после того, как стало ясно, что у агентства нет никаких шансов на вынесение решения в свою пользу. В подобных случаях для судей не имеет значения причина, по которой была отозвана жалоба, – было ли это обусловлено признанием агентства своей ошибки, достижением консенсуса с ответчиком или в целях сбережения бюджета (по данным различных источников, на каждый процесс Комиссия тратит от 300 до 700 долл.). Кроме этого, каждая отозванная Комиссией жалоба психологически негативно влияет на мораль сотрудников агентства, так как не устанавливается его вина в конкретном случае.

Все же есть в пределах существующей около ста лет структуры административного процесса недостатки, которые могут и должны быть искоренены в целях гарантии справедливости и беспристрастности в квазисудебном процессе.

Административный судья должен быть воспринят как специальный, независимый эксперт агентства по рассматриваемым вопросам. Его независимость, в частности изоляция от процесса подачи жалобы, является существенной гарантией справедливости в административном квазисудебном процессе. Параллельно сотрудники агентства должны сконцентрироваться на их основной функции – нормотворческой деятельности, поскольку после адьюдикационного процесса нередко выявляются недостатки и пробелы в законодательстве (по поводу чего возник спор), требующие, соответственно, исправления и восполнения.

Члены агентства должны интересоваться больше общими проблемами и их решениями и меньше – отдельными случаями и узкими квазисудебными решениями. Агентства были созданы для решения вопросов, действительно ли несправедливо и антиконкурентоспособно для компаний в данной сфере деятельности осуществлять те или иные действия, чем вопросов, связанных с установлением вины той или иной организации. Чем больше сотрудников агентства погружают себя в последний тип вопроса, тем менее способны найти решение первого, более значительного.

Наконец, часто упоминаемые в американской правовой доктрине, но еще полностью не воспринятые высочайшие стандарты морали и нравственности – беспристрастность, независимость, высокий уровень чувства справедливости и ответственности – должны быть обязательным критерием при назначении членов федеральных административных органов, в частности административных судей. На этот же факт указал американский юрист Джерард Хендерсон в своем классическом исследовании Федеральной торговой комиссии: «Беспристрастность и справедливость – персональные качества индивида. Есть люди, которые могут сохранить самостоятельную и объективную точку зрения, однако при длительном рассмотрении одного и того же типа дел могут неосознанно защищать интересы той или иной стороны» [3, р. 242].

По какой причине законодатель не признает то обстоятельство, что судить справедливо

в квазисудебном процессе так же трудно, как и во время классического судебного процесса, а если признает, то почему тогда квалификационные стандарты для назначения административных судей гораздо ниже, чем у федеральных судей? [2, р. 421]

Вопросы, поднятые здесь, являются, безусловно, проблематичными и не должны быть оставлены в стороне. В различных трудах американских юристов есть предположение, что освобождение федеральных агентств от обязанности административной адьюдикации и создание административных судов избавит всю систему от вышеназванных проблем. Однако данное предложение вносит больше проблем, чем ре-

шает. Если административный суд ограничился бы лишь разрешением административных споров и не принял обязанность по созданию норм, восполняющих пробелы либо исправляющих коллизии в законодательстве, то лучше оставить систему в нынешнем виде. С другой стороны, если делегировать суду функцию нормотворческой деятельности, то неизбежно будет больше правовых коллизий между нормами, созданными судами, и нормами, созданными федеральными агентствами. Кроме того, для правильного функционирования административных норм требуются полноценные и детальные знания в соответствующих областях, которыми обладают лишь сотрудники агентств.

Библиографический список

1. Federal Trade Commission Act (Закон о Федеральной торговой комиссии) // Бизнес-группа. – Режим доступа: <http://business-gruppa.ru/federal-trade-commission-act-zakon-o-federalnoj-torgovoj-komissii> (дата обращения: 15.05.2015).
2. Carp, R. A. *Judicial Process in America* / R. A. Carp, R. Stidham. – 5th ed. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Press, 2001. – 425 p.
3. Henderson, G. C. *The Federal Trade Commission – A Study in Administrative Law and Procedure* / G. C. Henderson. – New Haven : Yale University Press, 1924. – 382 p.
4. Woll, P. *Administrative law: the informal process* / P. Woll. – Berkeley, CA : University of California Press, 1974. – 203 p.