**Масштабы судебного контроля в США**

Вопрос о масштабе судебного контроля принадлежит к числу важнейших в проблематике административного права. На протяжении многих лет среди американских юристов шли ожесточенные споры между сторонниками рассмотрения судом административного дела «заново» и приверженцами ограниченного контроля, заключающегося в проверке судом лишь юридической стороны дела.

В 1912г. Верховный суд, проверяя по делу Interstate Commerce Commission v. Union Pacific R.R. приказ Комиссии междуштатной торговли о снижении железнодорожного тарифа, сформулировал принципиальные положения, касающиеся пределов проверки судом административного решения. Он указал, что суд «не должен рассматривать вопрос о целесообразности приказа или о том, вынес ли бы он подобное же решение на основании аналогичных показаний... Заключение Комиссии подлежит судебной проверке, но, если оно подтверждается доказательствами, то принимается судом как окончательное». Решение суда по этому делу определило объем проверки судами заключений администрации по вопросу факта. Оно санкционировало систему ограниченного судебного контроля. Право выносить решения по вопросу факта было предоставлено администрации, и ее решения могли проверяться лишь с точки зрения их обоснованности доказательствами по делу. Все спорные вопросы права, как и прежде, должны были окончательно решаться судами.

Федеральный ЗАП закрепил систему ограниченного судебного контроля. Он уполномочивал суды проверять как формальную сторону дела (нарушение установленных законами или иными правовыми нормами процедур), так и существенную сторону (нарушение материального права, в частности нарушение положений Конституции и иных законов относительно прав и обязанностей частных лиц, и вынесение решений, не обоснованных фактами по делу). В § 706 пятого раздела Свода Законов указывается несколько оснований, по которым суд может признать административное действие, решение или заключение незаконным и отменить его: 1)если оно произвольное, случайное, представляет собой злоупотребление дискреционной властью или иным образом не соответствует закону; 2) если оно нарушает конституционные права, полномочия, привилегии или иммунитеты; 3) если учреждением превышена установленная законом компетенция, не соблюдены ограничения и т. п.; 4) если учреждением не была соблюдена установленная законом процедура;- 5) если действие, решение или заключение не основываются на существенных доказательствах; 6) если решение не обосновывается фактами в такой степени, что «факты подлежат рассмотрению проверяющим судом вновь». Эти полномочия позволяют суду произвести существенную проверку не только соблюдения и применения учреждением законов и иных норм права, т. е. решить все спорные вопросы права, но в исключительных случаях проверить и фактическую сторону дела. К. Дэйвис, суммируя положения федерального ЗАП, считает, что объектами судебного надзора являются вопросы юрисдикции, т. е. компетенции, статутного толкования, справедливой процедуры и существенных доказательств28.

При решении судами вопроса о масштабах судебной проверки административного решения за основу была взята сложившая англо-американская судебная практика по уголовным и гражданским делам. Прежде всего был учтен опыт функционирования суда присяжных, в котором, упрощенно говоря, присяжные констатируют наличие или отсутствие тех или иных фактов, а судья применяет закон. Далее, была принята во внимание также практика апелляционного рассмотрения судом второй инстанции решений суда первой инстанции. Апелляционный суд, рассматривающий дело на основании протокола суда первой инстанции, обычно ограничивается выражением своего мнения по вопросам правильного применения закона, не проверяя решение нижестоящего суда с фактической стороны.

Соответственно этому американские суды при проверке административного дела обращают внимание главным образом на вопросы толкования и применения учреждением норм права, так как считается, что судья обладает более высокой, чем администратор, квалификацией для вынесения правильного решения по спорному юридическому вопросу. По фактической же стороне дела суд высказывает свое мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение. Судьи считают, что служащие администрации компетентнее их в технических вопросах, поскольку они являются специалистами в соответствующей области.

Обоснованность и оправданность административного решения фактами по делу согласно американской правовой доктрине также являются вопросом права, а не факта. В тех случаях, когда административное решение достаточно обосновано имеющимися по делу доказательствами и учреждение не сделало грубой ошибки при оценке доказательств, суд отстраняется от дальнейшей проверки существа дел. «Суд выполнит свою задачу, если найдет, что имеется рациональная основа для выводов, сделанных административным органом», - говорится в решении Верховного суда по делу Mississippi Valley Barge Co. v. United States (1934). Иначе говоря, суд не может заменить своим решением решение администрации по фактической стороне дела, кроме случаев необоснованности административного решения или совершения учреждением грубой фактической ошибки.

До появления в 1946 г. Федерального ЗАП суд не просматривал весь протокол по административному делу, не знакомился со всеми доказательствами по нему. Он знакомился лишь с теми частями протокола, с теми доказательствами, на которые учреждение ссылалось в обоснование своего решения. Все противное мнению администрации судом во внимание не принималось. Суд оценивал лишь достаточность доказательств, положенных учреждением в основу его решения. Достаточные сами по себе доказательства признавались существенными.

Таким образом, до 1946 г. учреждение было по сути дела полным хозяином при вынесении решения по вопросу о существовании того или иного факта. Суд лишь следил за тем, чтобы заключение должностного лица по вопросу о факте было достаточно обоснованным имеющимися по делу доказательствами. Неблагоприятный характер такого положения для стороны, проигравшей дело, был очевиден. В области так называемых специальных знаний она обычно не могла сколько-нибудь успешно спорить с администрацией и была беззащитной. Недовольство этим было одной из важнейших причин разработки и принятия Федерального ЗАП.

Согласно § 706 «суд проверяет весь протокол или части его, указанные стороной, и уделяет должное внимание правилу об ошибке, причиняющей стороне вред», т. е. выясняет, не была ли при оценке доказательств допущена ошибка, которая может нанести стороне серьезный ущерб. Теперь при оценке правильности заключения должностного лица по факту суд должен, следовательно, учитывать и доказательства в пользу противоположного мнения. Соответственно изменился и объем понятия «существенные доказательства». Оно стало включать в себя не только достаточность доказательств, положенных администрацией в обоснование ее заключения, но и разумность этого заключения. Суд спрашивает себя, можно ли, учитывая все имеющиеся по делу доказательства, сделать то заключение о факте, которое сделала администрация. «Существенными доказательствами», - считает Б. Шварц, - являются, следовательно, такие доказательства, которые могли бы привести разумного человека к вынесению решения по спорному вопросу. Доказательства, положенные в основу заключения о факте, являются существенными, если из них может быть сделан разумный вывод о наличии факта»29.

Расширение объема проверки судом фактов по делу означает, что теперь ему наряду с проверкой формальных, в частности процессуальных, моментов поручается уделять больше внимания существу дела. Вместе с тем суд не обязательно заменяет своим заключением по факту заключение, вынесенное учреждением. Не исключено, что на основании имеющихся по делу доказательств может быть сделан иной вывод о факте, чем тот, который был сделан администрацией. Но если и вывод, к которому пришло учреждение, тоже может быть сделан, суд оставляет его в силе. Как заявил в 1939г. член федерального апелляционного суда Ратлидж в выступлении по делу International Association of Machinists v. National Labor Relations Board, существенные доказательства должны быть такими, которые разумный человек примет в качестве руководства, хотя другие подобные люди, возможно, так и не сделали бы.

Вынесение заключения о факте в таких случаях оставляется полностью на усмотрение учреждения. «Выбор среди возможных заключений принадлежит учреждению, - указал по этому поводу Апелляционный суд штата Нью-Йорк в 1940 г. в решении по делу Matter of Stark Restaurant, Inc. v. Boland, - и его заключение считается обоснованным доказательствами и окончательным, если другие лица могли бы разумно сделать аналогичный вывод».

Вопрос о разумности административного решения в целом по делу, а не по отдельным его фактам, тесно связан с вопросом о дискреционных полномочиях администрации. Федеральный закон исключает судебный контроль над действиями, совершенными учреждением во исполнение его дискреционных полномочий, если, конечно, отсутствует злоупотребление правом на усмотрение. По делу Butz v. Glover Livestock Co. (1973) департамент сельского хозяйства издал запретительный приказ в отношении компании, которая применяла фальшивые весы, и приостановил на 20 дней ее деятельность. Федеральный апелляционный суд утвердил запретительный приказ, но отменил 20-дневную приостановку, несмотря на то, что департамент имел законное полномочие на наложение подобного наказания. Верховный суд отменил постановление апелляционного суда в части, касающейся возобновления деятельности компании, указав, что нижестоящий суд осуществил «недопустимое вмешательство в компетенцию администрации, поскольку департамент мог по своему усмотрению применить к правонарушителю одну или две санкции».

Проверка судом решения администрации с помощью правила о существенных доказательствах аналогична фактически проверке судебного решения низшей инстанции судом высшей инстанции с помощью правила о «явной ошибке». При этом термин «явная ошибка» значительно более ясен, чем термин «существенные доказательства», так как предполагает обнаружение в заключении о факте очевидного несоответствия между доказательствами и выводом из них, невозможность для «разумного» человека сделать подобный вывод при имеющихся доказательствах.

Нередко бывает трудно решить, является ли данный вопрос вопросом права или вопросом факта. Когда различие между «правом» и «фактом» недостаточно ясно, американские юристы говорят о «смешанном вопросе права и факта», и тут судам вновь предоставляется возможность высказать свое мнение о том, кто - администрация или суды - выносит окончательное решение по такому вопросу. В 1904 г. Верховный суд в решении по делу Bates & Guild Co. v. Payne заявил: «Если налицо смешанный вопрос права и факта и суд не может разделить его так, чтобы показать, где имеется правовая ошибка, решение предусмотренного законом административного суда окончательно». Суд предоставил, следовательно, администрации право выносить окончательные решения по смешанным вопросам права и факта.

В равной степени суды уступили администрации поле деятельности и по вопросу о «юрисдикционном факте», т. е. факте, при наличии которого учреждение вправе пустить в ход свои властные полномочия. Так, по делу Packard Motor Со. v. National Labor Relations Board (1947 г.) возник вопрос, можно ли отнести прорабов к категории рабочих и служащих или они относятся к категории предпринимателей. Национальный совет по трудовым отношениям отнес прорабов к категории рабочих и служащих и поэтому санкционировал их профсоюз. Верховный суд оставил в силе приказ совета. Он решил, что выяснение характера взаимоотношений между прорабами и предпринимателями, с одной стороны, и рабочими и служащими, с другой, мог наиболее квалифицированно осуществить совет. Факты, характеризовавшие особый статус прорабов, как раз и были юрисдикционными фактами.

В качестве юрисдикционного факта рассматривается также принадлежность лица, находящегося за границей, к гражданству США. Выяснение вопроса о гражданстве в такого рода случаях полностью передано в ведение администрации.

**Ответственность администрации за причиненный вред в США.**

Для частного лица, оспаривающего решение администрации, простая отмена его судом может оказаться недостаточной. Поэтому в случае признания судом акции учреждения неправомерной частное лицо может подать иск о возмещении ущерба.

Первоначально в соответствии с общим правом государственные служащие подлежали имущественной ответственности за свои неправомерные действия на таких же основаниях, как и частные лица. Долгое время государственные должности занимались состоятельными людьми, большей частью - представителями аристократии, которые были в состоянии возместить причиненный ими ущерб. В наши дни подавляющее большинство служащих имеют основным источником своего существования жалование, которое они получают от государства. Государственная служба стала бы непривлекательной, если бы служащему приходилось выплачивать из своего кармана возмещение за ущерб, возникший из-за того, что он должным образом исполнял закон (при тушении пожара, например, использовал или повредил чужое имущество) либо выполнял указания вышестоящих должностных лиц, которые, на его взгляд, разумно соответствовали обстоятельствам дела. Поэтому в США стали постепенно отказываться от неограниченной ответственности государственных служащих в случаях причинения ими вреда частным лицам.

В настоящее время служащие администрации, имеющие квазисудебные или дискреционные полномочия, действующие в пределах этих полномочий и не виновные в умышленном нарушении закона, согласно американским законам и судебной практике освобождаются от ответственности за вред, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей. В наши дни лично ответственными остались только служащие, осуществляющие лишь чисто исполнительные функции, да и то ненадлежащим образом. Фактически все административные служащие, исполняющие свои должностные обязанности надлежащим образом, освобождены от имущественной ответственности за вред, причиненный их действиями по службе.

В США полной ответственности государственных чиновников за их служебные действия соответствовал ранее полный, «суверенный» иммунитет государства. Сразу же после войны за независимость принцип имущественной неприкосновенности государственной казны был обязан своим существованием в значительной степени финансовой нестабильности молодых американских штатов, а затем и федерации. Но уже в середине XIX в. начинается процесс постепенного признания имущественной ответственности государства за отдельные действия его должностных лиц. Важнейшей вехой на этом пути было учреждение в 1855 г. Претензионного суда. Однако этот процесс достиг пока что лишь стадии частичного отказа от принципа абсолютной неприкосновенности государственной казны.

С 1946 г. имущественная ответственность федеральной казны за вред, причиненный государственными служащими, регулируется Федеральным законом о претензиях из причинения вреда. Закон начинается заявлением о том, что федерация несет ответственность по претензиям из причинения вреда «в таком же порядке и в таком же объеме, как и частное лицо при аналогичных обстоятельствах». Однако вслед за этим многообещающем заявлением закон указывает 12 случаев, когда казна не несет имущественной ответственности. Пожалуй, единственная область, не исключенная из-под действия закона 1946 г., - это автотранспортные происшествия. Поэтому американцы называют его в шутку «федеральным законом о небрежном вождении автомобиля».

Закон о претензиях из причинения вреда исключает ответственность государства за вред, причиненный его служащими, если они действовали правомерно, надлежащим образом, с «должной заботой» либо действовали неправомерно, умышленно нарушая закон т. е. совершая правонарушения. Ответственность государства, следовательно, остается в случаях неправомерного, но не умышленного, а небрежного исполнения служащими их обязанностей, да и то лишь тогда, когда их поведение не попадает под действие оговорок. Из этого общего правила имеется исключение, сделанное в 1974 г. в виде поправки к закону 1946 г. Согласно закону 1974 г. США отвечают по искам против федеральных служащих правоприменительных органов (охраны правопорядка, следственных, департамента обороны) в связи с применением насилия, оскорблением действием, незаконным задержанием и содержанием под стражей, умышленным уголовным преследованием, злоумышленным использованием процессуальных законов.

Государство, вынужденное возместить ущерб, причиненный частному лицу служащим, может в дальнейшем предъявить регрессный иск к виновному в небрежности служащему. Такое право, как следует из позиции, занятой Верховным судом по делу United States v. Oilman, имеется у государства лишь в том случае, если оно специально оговорено в соответствующем законе. Возможность предъявления регрессного иска служащему должна в какой-то степени дисциплинировать служащего, принудить его к надлежащему исполнению обязанностей.

Несмотря на всю его ограниченность, закон о претензиях из причинения вреда был крупным шагом вперед на пути отказа от принципа абсолютной неответственности государства за действия его должностных лиц30.

До конца 50-х годов положение было неблагоприятным для потерпевших также и в штатах. В отдельных штатах имущественная ответственность государства стала с самого начала предметом конституционного регулирования. Некоторые из конституций штатов разрешают судебные иски против штата в связи с причинением его служащими ущерба, другие конституции прямо запрещают подобные иски. В большинстве штатов действует принцип общего права, согласно которому иск не может быть предъявлен государству без его на то согласия. Среди штатов, которые давно допускали такие иски, следует отметить Вирджи-нию, где с 1778 г. они разрешены, и Калифорнию, где ответственность штата за небрежные действия его служащих предусмотрена законом в 1893 г.

В 1954 г. 24 штата лишь в редких случаях предусматривали имущественную ответственность государства. Только в 13 штатах такая ответственность наступала в большинстве случаев. Из этих 13 лишь Нью-Йорк взял на себя почти полную ответственность. В этом штате еще в 1929 г. закон гласил: «Настоящим штат ликвидирует иммунитет от ответственности за вред, причиненный его должностным лицом и служащим...» Претензионному суду было поручено «принимать к рассмотрению все претензии против штата о возмещении ущерба, причиненного имуществу или здоровью неправильным поведением или небрежностью должностных лиц или служащих штата во время исполнения ими их служебных обязанностей».

В 60-е годы суды штатов повели активное наступление на доктрину суверенного иммунитета государства. В 1961-1964 гг. по меньшей мере 10 верховных судов отказались от своих прежних решений, которыми они освобождали государственные учреждения от ответственности за причиненный ими вред31. Так, в 1961 г. Верховный суд Калифорнии, в решении по делу Muscopf v. Coming Hospital District, назвал иммунитет государства при осуществлении его служащими управленческих функций «ошибочным и несправедливым». Истец по этому делу, пациентка госпиталя, жаловалась на то, что по небрежности работников больницы она упала и вторично повредила бедро, которое ей там лечили. Суд признал больничный округ ответственным, но отсрочил на два года исполнение своего постановления впредь до пересмотра легислатурой штата объема ответственности по делам о причинении вреда. Через два года законодательное собрание штата приняло новый закон о претензиях из причинения вреда.

Подобно федеральному закону закон Калифорнии также содержит многочисленные оговорки, ограничивающие сферу его действия (их всего 8). Но в отличие от федерального закона калифорнийский указывает также и случаи, когда ответственность государства наступает. При этом легислатура штата, учитывая вышеупомянутое решение суда, чуть ли не все свое внимание сосредоточила на медицинской практике учреждений. Вместе с тем калифорнийский закон предусматривает более широкую ответственность государства, чем федеральный. Наряду с ответственностью за небрежные недискреционные действия он возлагает на него имущественную ответственность также за целый ряд умышленных действий служащих.

Нью-Йорк, Калифорния и многие другие штаты ушли далеко вперед по сравнению с федерацией в деле расширения ответственности государства.

Формально не отказываясь от иммунитета государства по делам о возмещении ущерба, федеральные и штатные учреждения прибегают к окольным путям, позволяющим обойти закон. Важнейшими из них стали: 1) «частные законы»; 2) оговорка об исполнении хозяйственных функций; 3) конституционные положения об изъятии частного имущества для общественных нужд;

4) страхование; 5) возмещение учреждением служащему суммы иска, удовлетворенного против последнего судом; 6) добровольная выплата стоимости ущерба самим учреждением.

Действие частных законов распространяется на конкретных лиц или группы лиц. Они не являются нормативными актами. Частные законы в подавляющем большинстве имеют дело с претензиями к государственной казне либо касаются иммиграции и натурализации отдельных лиц. Проект частного закона проходит через Конгресс или легислатуру штата в таком же порядке, как и проект обычного, «публичного», закона и поступает на подпись президенту США или губернатору штата. Частные федеральные законы помещаются вместе с публичными законами в издании «Statues at Large». Обычно сотни претензий к федеральной казне оплачиваются ежегодно посредством частных законов.

Законы большинства штатов предусматривают ответственность за вред, причиненный их служащими при осуществлении хозяйственных функций. Суды рассматривают как исполнение хозяйственных функций организацию администрацией всякого рода предприятий, участвующих в хозяйственном обороте. В Калифорнии это мосты, дороги, гавани, пристани, доки, гидротехнические сооружения, нефтяные скважины, аэропорты, уличный транспорт, автомобильные стоянки, аудитории, общинные театры.

Управленческими функциями (ущерб, причиненный при их исполнении, не подлежит возмещению, если это прямо не предусмотрено законом) суды считают такие, исполнение которых обеспечивает «народное здравие и безопасность». В Калифорнии к ним относят деятельность полиции, тюрем, противопожарных учреждений, больниц, художественных галерей, парков, зоопарков, школ, летних лагерей, детских площадок, каруселей, плавательных бассейнов, а также проведение таких мероприятий, как сжигание сорняков на пустырях, улучшение муниципальных дорог, проводка судов в гаванях и уход за престарелыми. Поэтому, как это ни курьезно, если, например, кто-то из-за плохого состояния лестницы в учреждении упал и повредил себе ногу, то суд выясняет, какую функцию, управленческую или хозяйственную, выполняет учреждение, а если в здании располагается несколько учреждений, то в какое из них потерпевший направлялся. И только после этого он решает вопрос о возможности привлечения учреждения к ответственности.

V и XIV поправки к Конституции США устанавливают, что «никакая частная собственность не будет отбираться для общественных нужд без справедливого вознаграждения». Учреждение поэтому должно выплатить стоимость использованного им частного имущества или причиненного этому имуществу ущерба. По такого рода делам была неясна ответственность государства в тех случаях, когда речь шла о помехах, чинимых учреждением свободному и эффективному пользованию частным лицом его недвижимым имуществом. Такими помехами могут быть, например, грохот и ослепительный свет военных самолетов, проносящихся над птицефермой, расположенной рядом с аэродромом; повторяющиеся затопления землевладения вследствие функционирования водохранилища; неоднократное ведение артиллерийского огня береговой батареей поверх летней зоны отдыха; дым из железнодорожного туннеля и т. д. В таких случаях Верховный суд приходил к выводу, что имело место изъятие имущества для общественных нужд. В 1947 г. по делу United States v. Dickinson он выдвинул доктрину «последующего изъятия», указав, что частное имущество считается изъятым учреждением в соответствии с Конституцией, «если пользованию им собственником учреждение чинило помехи, свидетельствующие о том, что так же, как и во взаимоотношениях между частными лицами, путем соглашения или с течением времени был приобретен сервитут», т. е. право использования чужого имущества для собственных нужд.

Учреждение может застраховать себя от каких-либо претензий из причинения вреда, что означает, по существу, признание ответственности государства за предусмотренные договором страхования действия его служащих. Учреждение выплачивает страховой компании взносы, а лицо, понесшее ущерб от учреждения, получает от компании соответствующее возмещение.

Если государство согласно закону не несет никакой имущественной ответственности за определенные действия его служащих, единственным субъектом, против которого частным лицом заявляется иск, оказывается служащий. Однако государство может заранее согласиться оплатить сумму, которую по решению суда будет обязан выплатить служащий. Так, в Калифорнии закон предусматривает: «Если служащий... просит учреждение защитить его от предъявленной ему претензии или иска о возмещении ущерба, причиненного его действием или упущением по службе, и если такая просьба заявлена в письменной форме не менее чем за 10 дней до судебного разбирательства, учреждение выплатит по любому судебному решению, мировой сделке либо урегулированию претензии или иска, с которыми оно согласно».

Когда сумма претензии невелика, учреждение во избежание судебного процесса и связанных с ним издержек нередко предпочитает удовлетворить претензию. Таким образом часто поступают почтовые учреждения.

Частное лицо нередко обращается к служащему учреждения с просьбой высказать свое мнение по какому-либо вопросу, с тем чтобы иметь возможность учесть позицию администрации и поступить соответствующим образом. Так, проходившая по делу Federal Crop Insurance Corp. v. Men-ill (1947) в качестве истца правительственная корпорация издала акт, который содержал положение о том, что яровая пшеница, посеянная по озимой, может быть застрахована в соответствии с Законом о федеральном страховании урожая от засухи. Корпорация застраховала посев, так как в документах, поданых фермером корпорации, не было указано о пересеве хлеба, но о чем знал ее служащий. Через два месяца урожай погиб, но корпорация, узнав о пересеве пшеницы, отказалась выплатить страховку. Верховный суд освободил корпорацию от ответственности за ущерб, причиненный неправильным советом ее служащего.

Таким образом, американцы считают необходимым сохранить иммунитет учреждения в отношении неправильных рекомендаций его служащих для того, чтобы не допустить принятия ими на себя полномочий, выходящих за пределы их компетенции, т. е. в целях недопущения действий ultra vires. Суды возлагают на учреждение ответственность только тогда, когда она специально предусмотрена законом или административным актом.